

## 「1000days Chronicle」プロジェクト報告～東日本大震災発災から1000日間の政府・民間活動の記録～

著者	1000daysプロジェクトチーム
雑誌名	PPPセンターレポート
号	21
ページ	1-46
発行年	2014-03-11
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1060/00008328/">http://id.nii.ac.jp/1060/00008328/</a>





2014年3月11日

No.021

**「1000days Chronicle」プロジェクト報告  
～東日本大震災発災から 1000 日間の政府・民間活動の記録～**

「1000days Chronicle」は、東日本大震災が発災した 2011 年 3 月 11 日から 2013 年 12 月 4 日までの、1000 日間の政府や民間による震災対応・活動を記した記録プロジェクトである。PPP 研究センターとして、後世の研究に生かせる、正確で客観的な「形式知」を残すことで社会的貢献をはかることを目的に、震災発生後早い段階から取り組んだ。発災日からの経日数をタテ軸に、各中央省庁、被災自治体（岩手、宮城、福島）、新聞メディア・民間活動（河北新報、朝日新聞）、さらに、阪神淡路大震災対応の記載欄をヨコ軸に並列に設け、時系列で対応の比較ができる一覧表を作成した（表データはセンターの HP に同時掲載）。このレポートでは、プロジェクトの概要、情報源毎の分析と記録作業全体を通して得られた示唆、さらにデータベースの活用提案をまとめた。

1000days プロジェクトチーム

**【1】プロジェクトの概要****1-1 目的**

東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻及び PPP 研究センターは、東日本大震災の救援・復旧・復興の過程で必要なのは、正確な知識を身につけ風評や俗説に惑わされないこと、官・民・市民の間にとすれば発生しがちな垣根を乗り越えて協力しあうことだと考え、震災対応プロジェクトチームを立ち上げた。震災対応プロジェクトは主に「記録系プロジェクト」「提言系プロジェクト」に分類され、この「1000 日記録」は記録系プロジェクトの根幹をなすプロジェクトである。

1000 日記録は、未曾有の大規模災害への対応として、政府や自治体によってどのような施策、活動が行われたのか、民間企業や報道がどのように反応しているかを客観的に記録することを目的とした。実際には、一定期間がたつと情報収集、記録が停滞しがちになり、後からさかのぼって記録した情報も多くなってしまうものの、発災から 1000 日の動きを追った。阪神淡路大震災の記録とも対比することで、危機管理体制、工程において抜け落ちや課題がなかったか、評価できる点は何か、今後起こりうる大規模災害に備えて改善すべき点がないか等を明らかにすることを目指した。

**1-2 経緯**

震災による被害拡大や復興の遅れの原因となるのは、危機管理体制が十分に構築されていなかったこと、過去の災害対応の正確な情報の蓄積と分析がなされておらず、経験が活かされなかったことにあるのではないかという問題意識が出发点となった。東日本大震災のような未曾有の災害において、どのような対策が取られ、どのような課題が露呈したのかを客観的に記録しておくことが、後世の研究や発生が予測されている首都直下地震、東海・南海・東南海地震、南海トラフ地震などへの対策のヒントとなり得ると考え、1000 日記録を開始した。

大規模災害では、復旧・復興に年単位の時間を要することから、長期的な視点で取り組むた

め 1000 日を一つの目標として、できるだけ客観的で正確な記録をとることとした。

### 1-3 実施方法

できるだけ客観的に、事実に基づくことを重視したことから、官公庁、被災自治体の Web サイト、報道発表、広報などを情報源として使用した。また、官公庁発表だけではわからないその時々話題やホットイシュー、民間企業の活動を記録するため、河北新報や朝日新聞を中心とした新聞報道等も利用した。

また、客観的な記録とするため、形式的な事実（法律の成立や委員会の設置・開催、報告書の発出、統計など）が記録の中心となった。

図表 1 情報源となった中央省庁と自治体、新聞メディア

中央省庁		
A. 内閣府（金融庁、消費者庁）	B. 復興庁（東日本大震災復興対策本部）	C. 総務省（消防庁）
D. 法務省	E. 外務省	F. 財務省（国税庁）
G. 文部科学省、環境省	H. 厚生労働省	I. 農林水産省（水産庁、林野庁）
J. 経済産業省	K. 国土交通省	L. 環境省
M. 防衛省		
N. 被災自治体（県・市町村）		
報道・民間活動		
O. 河北新報（世相／民間活動）	P. 朝日新聞（世相／民間活動）	

1000 日間という長期の記録をとり続けるため、PPP スクールの院生、PPP 研究センターのリサーチパートナーの他、東洋大学経済学部根本ゼミ 3 年生（2013 年度）が、省庁、自治体の担当に分かれ、記録を実施した。

対比として使用した阪神淡路大震災の記録は、日本政策投資銀行が発行した以下の報告書を参考にした。

「防災型都市構造の確立への視点—行政の役割を中心に（資料集）—」（1996 年 3 月、設備投資研究所）

「防災型都市構造の確立への視点—阪神・淡路大震災における分野別論点の整理を通じて—」（同）

「阪神・淡路大震災全記録—被害の実態と発災後 1 年間の復興への取り組み—」（1996 年 3 月、大阪支店地域開発企画部、設備投資研究所）

## 【2】1000days の記録と分析

### 2-1 記録表の説明

記録表は、発災 1 日目から 1000 日目までの対応を、省庁や県（県下の市町村を含む）毎に

記録。特定の政府機関が一日の内に複数の発表等をしている場合は、同一マス内に記録している。例えば、2011 年 5 月 2 日（発災 53 日目）の内閣府のマスには、▽「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」施行▽「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律に関する法律第二条第二項及び第三項の市町村を定める政令」決定▽「平成二十三年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令」決定一の 3 項目が記録されている。

また、一部の外局等は、所管する機関の項目に記録した（例 海上保安庁、観光庁に関連する項目を国土交通省に記載 等）。

当初、1000 日記録は、各省庁や自治体毎に 1 日毎の記録をつける「バックデータ版」と、1 日毎に阪神淡路大震災、東日本大震災、原発・計画停電関連の三つに統合した「公開版」とを作成し、公開版のみを公開していた。しかし、公開版では、特定の省や県の動きをまとめて閲覧したい場合などに不便であること、データの利用方法を閲覧者の自由に任せることを目的に、バックデータ版形式を公開版として公開することとした。

図表 2 記録表の見方

経過日数、日付			カテゴリー 15 省庁（府省毎に記録）、被災 3 県、社会現象・民間活動、報道／世相、阪神淡路									
日付	年	月	日	経産省	農林水産省	国土交通省	建設省	防衛省	警察庁	消防庁	文部科学省	厚生労働省
1	2011	3	11	・災害対策本部設置 ・食料の供給確保について関係府省に依頼	・発生が顕著な災害 対策本部立ち上げ ・庁舎と500名の パソコンを被災 地避難者向けに提供 ・災害派遣 医療チームの派遣			三陸沖地震に関する 外務省緊急対策本部 の立ち上げ(府省)	被害を受けている地 域における被災者 に対して、関係省 庁の協力を得て、救 済・援助に関する法 律に基づく申請等の 被災者の救済を行う こととした			
2	2011	3	12	・農林水産省被害 に対する被災者支援 ・被災農林水産業者 に対する被害の軽減 ・被災農林水産業者 の被害軽減について	発生が顕著な災害 対策本部設置(厚生 労働省緊急対策本部 に移行)							
3	2011	3	13		・被災者支援の 推進(関係府省連 ・被災者支援の 推進(関係府省連 ・被災者支援の 推進(関係府省連							
4	2011	3	14	・携帯電話利用 確認	自治体から報告を 受けた被災者フ ォロアップの 被災者支援につ いて関係府省に 対し支援を要請 ・母子手帳が 被災者支援につ いて関係府省に 対し支援を要請							

例えば…2011 年 6 月 9 日（発災 91 日目）

- ・【防衛省、自衛隊】派遣規模 人員 6.95 万人
- ・【経産省】（独）中小企業基盤整備機構の仮施設設置整備事業（仮設店舗、仮設工場等）の着工 【経産省】「東京電力株式会社福島第一原子力発電所における高濃度の放射性物質を含むたまり水の処理設備及び貯蔵施設の設置について」報告書受領
- ・【文科省】原子力損害賠償紛争審査会（第 7 回）の開催 福島県内で一定の放射線量が計測された学校等に通う児童生徒等の日常生活等に関する専門家からのヒアリング（第 2 回）（スポーツ・青少年局 学校健康教育課）
- ・【国交省東北地整】第 2 回東北港湾における津波・震災対策技術検討委員会を開催
- ・【福島県】第 4 回福島県復興ビジョン検討委員会開催
- ・【大槌町】震災復興基本方針策定
- ・【世相／報道】介護 93 事業所が休廃止・被災県ふるさと納税急増（朝日新聞）
- ・【世相／研究機関】コンテナ船復興への出航 塩竈港震災後初・震災理由の解雇 相談ホットライン（連合 2 日間）（朝日新聞）
- ・【阪神淡路大震災】【復旧】神戸市全戸通水(1995 年 4 月 17 日)

## 2-2 情報源別の記録と分析

## 2-2-1 中央省庁

### A. 内閣府（金融庁、消費者庁）

（宇都山智幸）

#### A-1 内閣府の所管、発信情報

##### ① 所管

内閣府は、内閣総理大臣の補佐・支援体制を強化するため、内閣総理大臣を長とする機関であり、内閣の総合戦略機能を助けるとともに行政を分担管理する各省庁より一段高い立場から企画立案・総合調整等の機能を担っている。

内閣の重要政策に関する企画立案・総合調整等を協力かつ迅速におこなうため、内閣府に限りて特命担当大臣が設置され、その一つに防災担当があり、災害予防、災害応急対策、災害への対処や防災、災害復旧及び復興に関する基本的な政策について各省庁の施策統一のための企画及び立案並びに総合調整を行っている。

そのようななか内閣の重要施策に関する会議として災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 11 条に基づく「中央防災会議」は、内閣総理大臣（会長）、全閣僚および有識者により構成され、防災に関する重要施策を審議し国の防災政策の方針が決定される。（各都道府県及び市町村の地方防災会議も同法第 14 条及び 16 条に基づき設置している）

また、同法第 9 条に基づき、年に 1 回、防災に関してとった措置の概況及び実施すべき防災に関する計画を国会（通称「防災白書」）に報告している。

東日本大震災では、緊急災害対策本部を設置し被災地の情報収集、救援救出対策、復旧支援、各省庁、関係自治体及び関係機関との連絡調整を図るとともに、被災者の生活再建支援制度の確立や権利保護の措置を図った。

##### ② 情報発信

東日本大震災関連では、内閣府防災担当の HP のトップページにおいて、「特定災害関連情報」として『東日本大震災関連情報』内において以下の各トピックの情報を掲載している。

- ・緊急災害対策本部
- ・中央防災会議
- ・被災者支援制度等
- ・防災ボランティア
- ・災害復旧・復興
- ・東日本大震災の検証と教訓の抽出
- ・関係府省庁のページ

また、「記者発表・公表資料一覧」のページでは、以下の情報を掲載している。

- ・防災に関する検討会、調査会の開催及び開催議事
- ・災害に関する関係法令の制定
- ・担当大臣等の被災地視察や防災会議への出席
- ・防災イベントやシンポジウムの案内

- ・調査報告等の公表
- ・発生災害に関する情報

## A-2 記録の選定基準

主に内閣府防災担当のホームページ（防災情報のページ）における「記者発表・公表資料一覧」の東日本大震災関連に関する以下の情報を選定した。

- ・防災に関する検討会、調査会の開催
- ・災害に関する関係法令の制定
- ・担当大臣等の被災地視察
- ・防災イベントやシンポジウムの案内
- ・調査報告等の公表
- ・発生災害に関する情報

## A-3 記録の分析

### ① 震災対応

東日本大震災では、発災当日である3月11日に災害対策基本法第28条の2第1項に基づく「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部」を設置し、1都13県の被害状況の情報収集等の対応を行っている。また、翌12日には宮城県に同法第28条の3第8項に基づく「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震緊急災害現地対策本部」を設置し、現地の被災状況や必要な支援物資等把握と災害対策本部への報告等を実施している。しかし、緊急災害対策本部の会議概要（第1回平成23年3月1日～第19回平成23年9月11日）は各種資料を基に24年3月1日に作成されている。

### ② 被災者支援

発災翌日（3月12日）に激甚災害の指定後、東北各県（各県全域）を東北地方太平洋沖地震に係る被災者生活再建支援法を適用し、生活再建等の支援体制をとった。これは罹災証明の発行などにより被災者の生活再建支援金の支給が可能となるものである。

3月13日には、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律に基づく特定非常災害を指定し、被災者の権利利益の保全等を図っている。

また、東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部の下に「被災者生活支援特別対策本部」を3月20日に設置（5月9日「被災者生活支援チーム」名称変更）し、被災者支援を行っている。

### ③ 法改正

東日本大震災に伴う法体制は、災害対策基本法を改正するとともに、

東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成23年法律第40号）



東日本大震災復興基本法（平成 23 年法律第 76 号）

東日本大震災復興特別区域法（平成 23 年法律第 122 号）

大規模災害からの復興に関する法律（平成 25 年法律第 55 号）を制定している。

なお、阪神淡路大震災では、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律（平成 7 年法律第 12 号）」（平成 7 年 2 月 24 日施行）、「被災市街地復興特別措置法（平成 7 年法律第 14 号）」（平成 7 年 2 月 26 日施行）、「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成 7 年法律第 16 号）」（平成 7 年 3 月 1 日施行）等を制定している。

#### ④ 検討会議

内閣府では具体的な事業というよりも前述のとおり災害・防災に関する調査・研究や施策の検討を担当しているため、省庁を超えた関係機関や有識者による会議が多い。

発災後 1 か月半後に中央防災会議を開催。阪神淡路大震災では平成 7 年 2 月 15 日に総理府に復興支援及び関係行政機関の総合調整を調査審議するための「阪神・淡路復興委員会」を審議会等として設置した。

中央防災会議の下での調査組織（防災対策推進検討会議、防災対策実行会議）調査会、検討会が多く開催されているほか、今後大規模地震が想定される首都直下地震や南海トラフ地震に対する防災対策等を検討する会議がある。

消費者庁…各省庁の窓口的役割なのか、関係省庁へのリンクが多い。

金融庁…東日本大震災関連情報のトップページが「預金者の皆さまへ」「お金を借りておられる皆さまへ」「金融機関の皆さまへ」など利用者（訪問者）別に分かれて情報が分類されているので大変わかりやすい。不要な情報を目にすることがないため必要な情報を探しやすい。

#### A-4 今後の災害対応への示唆

東日本大震災では、災害対策本部の会議録が相当日数を経過したのち作成されるなど会議の内容に関する情報提供が不十分であった（作成されないよりは良いが）。発災後の政府内の言動・行動を詳細に検証し、将来の震災対応に活用するためにも時系列として把握できる会議録等情報の迅速な公表が必要である。

内閣府防災担当は、今後の日本の災害予防、応急対策など防災に関する基本的な方針の策定のほか、各省庁の施策の統一のための企画及び立案並びに総合調整を担当している。また様々な調査会、検討会等のまとめをもとに中央防災会議が最終的な審議を行っている。防災施策の推進にあたっては、各省庁間の情報共有や連絡体制の確立、効率的な役割分担など迅速かつ確実な対策が必要となる。よって、これらの調査報告書や答申は今後の国の防災施策に大きな影響を与えるため、その動向を注視する必要がある。

## B. 復興庁（東日本大震災復興対策本部）

（吉田哲）

### B-1 復興庁の所管、発信情報

#### ① 東日本大震災復興対策本部

- ・「東日本大震災復興基本法」の成立(平成 23 年 6 月 24 日)から「復興庁」の開設(平成 24 年 2 月 10 日)までの本部会合(計 12 回)の議事録及び復興に関する基本方針、財源措置、補正予算、現状の取り組み等参考資料。

#### ② 東日本大震災復興構想会議(内閣官房)

- ・会議開催の閣議決定(平成 23 年 4 月 11 日)以降計 13 回の会議議事録及び被災各県 復旧状況、各委員提出資料他参考資料。

#### ③ 復興庁

- ・「復興の現状と取組」、「被災者支援状況」、「復興庁設置法」第四節に基づく「復興推進会議」計 8 回(平成 25 年 7 月現在)、「復興推進委員会令」(平成 24 年 3 月 19 日成立)に基づく「復興推進委員会」計 13 回(平成 25 年 9 月現在)の議事録、参考資料等。

### B-2 記録の選定基準

- ・ 復興庁認定の被災各県復興推進計画等。
- ・ 「復興推進委員会」の開催状況。
- ・ 1～2 か月毎に配信される「復興の現状と取組」で更新された日々の「主な動き」での新たな法律制定、予算成立、政府基本方針、震災関連諸制度の閣議決定等。
- ・ その他、登録者に定期配信されるメールマガジンでは、最新の復興庁を始めとした被災地復興にかんするトピックスについてリンク等で紹介されているが、あくまで復興庁単独での動きに限定し、他省庁や被災自治体、また連携する民間企業の情報に関しては対象外とした。

### B-3 記録の分析

復興庁は、先の大震災の発生から「東日本大震災復興基本法」、「復興庁設置法」成立に伴い、復興に関する施策の企画、立案、調整及び実施に係る事務の効率的な遂行を目的とし、その完了まで時限的に設置された機関である。主な復旧・復興に関する柱は以下に挙げる 5 つである。

#### ① 被災者支援関係

- ・震災発生時の避難者は、約 47 万人。こちらは平成 25 年 11 月末現在で約 28 万人に減少しており、避難所から仮設・恒久住宅への転居等住まいの再建の動きは進んでいると思われる。今後はそれに伴い懸念されるコミュニティの弱体化による高齢者の孤立を防ぐ「見守り」、「生きがいつくり」や被災児童の「心のケア」等の外的部分から内的部分への取り組みにシフトしつつあると言える。

#### ② 地域づくり関係

- ・インフラ・ライフラインの復旧、がれき処理等は、応急段階から本格段階へと移行した



と考えられる。今後はまだ完了まで、相当の期間を要すると思われる「復興住宅」の建築、「復興まちづくり」計画の推進、また進捗状況の見える化への工夫。また福島避難区域のがれき処理等への取り組みが課題であると考えられる。

### ③ 産業・雇用関連

・被災3県(岩手・宮城・福島)の農業・水産業・観光業ともに回復傾向にはあるが、本格復興にはまだ相当の期間を要すると思われる。今後も地域経済の核となる中小企業への施設・設備の復旧を目的とした補助金の拡充、また特に福島県の放射能不安を払拭し、観光復興を促進するための正確な情報発信、被災3県の被災者の就職支援等が直面する課題と考えられる。

### ④ 人的支援

・震災発生から2年半が経過した現在でも依然としてNPO等のボランティア活動等人的支援へのニーズは大きく、息の長い支援を要すると考えられる。また、被災地は人口減少や高齢化等、現在の日本が抱える課題が顕著に現れている。そのため、従前の状態への回復のみならず、「新しい東北」の創造を目指し、地域の先導的なモデル事業や復興を担う人材の確保が課題となっている。そのための人材派遣や民間投資を目的とした公民連携の推進も今後、更に必要となるとと思われる。

### ⑤ 原子力災害関連

・福島県に関しては、避難指示区域の見直しも行われ、除染、インフラ復旧、長期避難者への支援等の取り組みも進んでいる。しかし、避難区域の住民に関する帰還の見通しは依然として立っていない。

復興庁は、これらの課題に解決の司令塔としてスキームの確立、また適正な予算配分等の更なる推進の加速化が課題であると考えられる。

## B-4 今後の災害対応への示唆

我が国最大規模の地震とその復旧に際して、新たな省庁が設置されたこと自体が、阪神淡路大震災を超える未曾有の事態であったことを物語っているが、やはり、阪神淡路との最大の違いは、福島県を被災地とした原子力被害の発生である。本件については、他の地震・津波被害と違い復旧の度合いすら測れずにいるのが現状であるが、復興庁の役割としては、避難区域のインフラ、ライフラインの修復や放射能汚染地域の除染で完了ではなく強制、自主問わず避難により失われた街の賑わいや、コミュニティの回復までの先導役を担っていると考えられる。ただ、そのためには避難解除区域の安全の保証をどのように行うか、そして住民の帰還をどのように促すか、また避難先等で新しい生活基盤を築いた世帯を含め、補償をどのように行うか。さらには帰還困難区域については、住民を含めどのように国策として決着を図るのか。これは今後の日本の原子力政策を含め、経済産業省をはじめとする関係省庁、また東京電力と連携して取り組むべき課題である。昨今、避難生活に伴うストレスや先の見えない将来を悲観してと思われる震災関連死が取り上げられているが、復興庁には、山積する課題の調整役として、拙

速な決着を図ることなく被災地の人の営みの復興のために真摯な取り組みを望みたい。

## C. 総務省（消防庁）

（亀井誠一）

### C-1 総務省の所管、発信情報

- (総務)国家及び地方公務員の被災自治体への人的支援の調整
- (総務)地方自治体の事務手続き支援
- (総務)情報通信(電話、デジタル放送、郵便)の復旧支援
- (消防)震災発生後の救助活動及び福島原子力発電所の消防活動
- (消防)被災状況の公表

### C-2 記録の選定基準

- (総務)報道発表を基に人的支援状況を通達、派遣人数等を中心に記録。被災県及び自治体別の総派遣人数は公表されているが、具体的(どの自治体からどの被災自治体へ)な派遣状況については公表されていない。
- (総務)事務手続き(地方税、選挙、住民台帳等)支援状況を法律・通達等を中心に記録。
- (総務)情報通信の復旧支援状況を法律・通達等を中心に記録。
- (総務)上記以外の被災地支援状況について公表資料を中心に記録。
- (消防)救助活動・支援状況について公表資料を中心に記録。
- (消防)被災状況の公表状況について公表資料を中心に記録。
- (消防)東日本大震災を受けての今後に向けての対応状況について公表資料を中心に記録。

### C-3 記録の分析

- (総務)人的支援については、平成25年11月1日時点で岩手県：280名、宮城県：803人、福島県：197人、合計1,280人が派遣されている。
- (総務)人的支援については、国家及び地方公務員の被災自治体への派遣支援を継続しながら、経済団体を通して、第三セクターや民間企業に対しても派遣要請を行っている。
- (総務)事務手続きについては、福島原子力発電所事故に対応するため、避難等の指示が解除されていない区域における土地及び家屋に係る固定資産税及び都市計画税の課税免除措置の継続や警戒区域設定指示が解除された区域のうち引き続き立入りが困難な区域内の自動車に係る自動車税・軽自動車税の非課税などを内容とする地方税法の改正法を公布・施行している。
- (総務)東日本大震災からの復興支援を、情報通信技術(ICT)を活用して行う取り組みとして、「被災地域情報化推進事業(情報通信技術利活用事業費補助金)」を立ち上げ支援を行っている。平成23年度：44件、平成24年度：26件、平成25年度9月末時点：5件、合計75件に対して支援済み。
- (消防)震災発生後の具体的な救助及び被害状況をタイムリーに公表している。特に発生当

初は2～3時間に1回の情報開示を行っている。

- (消防)東日本大震災を受けて4つの検討会を立ち上げ、今後の大規模災害に向けての対応について検討を行っている。実施した検討会は以下の4つである。
  - 東日本大震災を踏まえた危険物施設等の地震・津波対策のあり方に係る検討会
  - 東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会
  - 東日本大震災を踏まえた仮貯蔵・仮取扱い等の安全確保のあり方に係る検討
  - 消防本部の効果的な初動活動のあり方について検討

#### C-4 今後の災害対応への示唆

- 総務省は、地方自治に最も近い位置にある中央省庁である。しかし、人的支援を除くと単独事業による支援となっている。国土交通や農林水産等の他省との連携を図ることで震災復興のスピード感に変化がでる。
- 総務省と同様に消防庁に関しても厚生労働と連携し、大規模災害時の救助・救護活動のあり方を検討することでこれまで以上に多くの命を救うことにつながる。

### D. 法務省

(水上弘二)

#### D-1 法務省の所管、発信情報

- 主に、権利や戸籍に関すること

#### D-2 記録の選定基準

- 案件自体が少なかったため、ほぼ全件記載した

#### D-3 記録の分析

- 戸籍データが滅失した宮城県の4市町について、法務局が保存していた副本等に基づき、約1箇月後に再製データの作成が完成したとのこと。適正に情報が保管されていたが故に迅速な対応が可能となったものと思われる

#### D-4 今後の災害対応への示唆

- 津波により境界標識が流失した事案が多く発生した。戸籍の再製がすみやかに完成したことに倣い、全国区で各種情報管理のありかた統一やIT化を促進する必要がある

### E. 外務省

(鶴園卓也)

#### E-1 外務省の所管、発信情報

外務省における所轄、発信情報においては「各国からの支援物資及び義援金の受入に関するもの」、「パスポートやビザ等の要件・規制緩和」、「震災後の国際交流の支援」等があり概要は以下の通りである。

- ① 各国からの支援物資及び義援金、救助隊等の受入について(2011/3/12以降継続的に)  
外務省が現在まとめている諸外国・地域の支援状況は以下の通りである。

図表3 「外務省による東日本大震災の総括」

外務省による東日本大震災の総括	
1	諸外国・地域・国際機関からの救助チーム等活動場所(平成24年1月30日現在)(PDF)
2	諸外国・地域・国際機関からの救助チーム等受入れ日程一覧(平成24年1月30日現在)(PDF)
3	諸外国等からの物資支援・寄付金(実績一覧表)(平成24年12月28日現在)(PDF)
4	外国の赤十字・赤新月社から日本赤十字社に対して寄せられた寄付金
5	(在日米軍による支援の詳細(PDF))

外務省「東日本大震災」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/shien.html>

また支援実績については(財)国際開発センター「東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査」2013年3月で詳細な調査報告書が作成されている。

各国からの支援受入れに関しては阪神大震災の教訓から、体制に関する方針が「防災基本計画」(1995)において定められていた。しかし「津波被害が甚大であり東京電力福島第2原子力発電所の事故等で自治体(県、市町村)の行政機能の多くが損なわれたこと、そして世界各国・各機関からの支援もこれまでにない数にのぼったことなどから、海外からの支援受入れ過程でいくつかの混乱や行き違いが見られた」

片山裕「東日本大震災時の国際緊急支援受入と外務省」(国際協力論集第20巻第2・3号)と言われている。阪神大震災と東北大震災の支援受入数を以下の通り比較した。

図表4 「阪神大震災と東日本大震災の支援総数比較」

	諸外国の支援申入総数	受入実績	出典
阪神大震災	70カ国・地域と3国際機関	44カ国・地域	内閣府「阪神・淡路大震災教訓情報資料集【04】諸外国からの救援」
東日本大震災	163カ国・地域及び43国際機関	24カ国・地域(平成24年1月時点)	外務省「各国・地域等からの緊急支援」

支援内容や期間・規模は異なるため単純に受入国数で比較は出来ないが、より大規模な災害においてはより多くの国から支援の申し出を受けるためそれに係る業務は増大することが明らかである。

② パスポートやビザ等の要件緩和等について(2011/6/7)

外務省が担う規制に関して震災に関連して、発出された規制緩和は以下の通りである。

図表 5「外務省による東日本大震災に対する規制緩和等一覧」

番号	所管府省庁		措置の具体的内容	措置の根拠	措置等の日付	文書名等
39	外務省	特別措置による査証申請	平成23年3月11日時点において在留資格「留学」で滞在していたが、その後再入国許可を取得せずに出国した留学生で、留学していた大学等教育機関において引き続き教育を受けることが確認できる場合は、特別措置として手続の簡略化等を行い、新たな査証を発給する。→平成23年8月31日をもって、本件取扱いを終了した。	通達	平成23年3月31日 平成23年8月31日	平成23年3月31日付 査証通達「東北地方太平洋沖 地震等・再入国許可未取得者に対する取扱い在留 資格「留学」」 平成23年8月24日付 査証通達「東北地方太平洋沖 地震等・再入国許可未取得者に対する取扱いの終了」在留資格「留学」
40	外務省	震災特例旅券についてのお知らせ	東北地方太平洋沖地震による災害により多数の被災者が一般旅券を紛失等したことに対処するため、当該旅券の紛失届を提出した被災者に対し、国の手数料を徴収することなく当該旅券の有効期限までの一般旅券である「震災特例旅券」を発給することを可能とする。	法律及び同 法施行令	平成23年6月8日	「東日本大震災の被災者に係る一般旅券の発給の特例に関する法律」及び同法施行令
41	外務省	被災三県を訪問する外国人に対する査証手数料免除措置	宮城県、福島県又は岩手県のいずれかの地域を訪問する外国人に対し、査証手数料を免除することとした。	通達	平成23年11月15日	平成23年11月4日付 査証通達「東日本大震災復興 支援策・被災三県を訪問する外国人に対する手数料 免除措置」
42	外務省	東北三県を訪問する外国人に対する数次有効の短期滞在査証の発給	東北三県・岩手県、福島県、宮城県を訪問する中国人個人観光客に対し、数次有効の短期滞在査証を発給することとした。	通達	平成24年7月1日	平成24年6月11日付 査証通達「沖縄及び東北三県を訪問する中国人個人観光客に対する数次有効の 短期滞在査証の発給」

内閣府「東日本大震災に関連した各府省の規制緩和等の状況」平成 24 年 7 月 10 日

諸外国からの多くの支援が行われる一方で風評被害等への対応も行う必要があった「平成 23 年の日本への外国人観光客数も前年比 3 割減の 600 万人台へと落ち込んだ」中内康夫「東日本大震災から 1 年を経ての外交分野の取組と課題」立法と調査 No. 329 こうした状況から外務省は図表 2 の通り「東北三県、岩手県、福島県、宮城県を訪問する中国人個人観光客に対し、数次有効の短期滞在査証を発給する」等の対応を行った。直近の大規模災害である阪神大震災時、神戸市における観光客(国内含む)が震災前の水準に達するまで約 12 年の期間を費やした。観光庁「平成 22 年度観光の状況」

③ 震災後の国際交流及び支援

平成 23 年度第三次補正予算事業「アジア大洋州地域及び北米地域との青少年交流（キズナ強化プロジェクト）」において、アジア大洋州地域及び北米地域の 41 の国・地域から青少年を我が国へ招へいし、交流プログラムや被災地視察、復興支援活動体験等を実施するとともに、被災地の青少年をそれぞれの地域へ派遣することを通じて、日本再生に関する外国の理解増進を目的とする取組が行われた。外務省ホームページ「東日本大震災」

E-2 記録の選定基準

- ・ 各国から支援物資義援金が届いたが、内訳は全て記載できていない



- ・ 途中まで会談などの談話からも震災のトピックを拾っていたが、整理が必要
- ・ 直接東北・震災と関連せずとも原子力関係の対外向け動向は記載した
- ・ Facebook、ツイッターの開設は震災に関連していると判断し記載した(2011/6/1)

### E-3 記録の分析

#### 3-1 東日本大震災における外務省の対応

- ① 初動的対応→②規制緩和→③支援受入れ及び対応の総括、という流れがある。ただし外務省の場合はアメリカ・カナダへの洋上漂流物の補償等、期間をおいて発生している被害に対する対応もある。※洋上漂流物への見舞金 500 万米ドル提供決定(2012/11/30)同カナダへ 100 万ドル

以下は環境省によって推計された北米大陸西海岸への到達時期と到達量の推計である。

	2013/2	2013/4	2013/6	2013/8	2013/10
漂流物の 到達量(千 t)	2	30	105	173	221

環境省水・大気環境局水環境課海洋環境室「東日本大震災による洋上漂流物の漂流予測結果の公表について」平成 25 年 3 月 15 日

また、多くの主体(諸外国政府、在日国際機関等)との関わりの中で、初動的対応に係る業務・期間が長いことが特徴である。

### E-4 今後の災害対応への示唆

・ 外務省は多くの主体との関わりの中で対応に苦慮する状況が推察される。2011 年 3 月 24 日海外救助隊による岩沼市民会館への慰問が行われており、心証は理解できるが体制の整わない中諸外国の国際機関からの過剰な支援は、関係者の負担を増やす可能性があることに留意すべきである。支援物資についても同日の朝日新聞で「ミスマッチ防げ 情報カギ 欲しいものを欲しい人に」の記事が掲載されている。

また支援金をどのように活用するかという問題もある(カタールからの支援金 1 億ドルの活用方法検討(2011/10/14))

一方で外務省が主体的に関わる復興支援がどの程度の成果を挙げているのか検証する意義がある。(例えばビザの要件緩和により被災地への渡航客へどんな影響を与えたか、風評被害防止キャンペーンは効果があったのか)

## F. 財務省(国税庁)

(鶴園卓也)

### F-1 財務省の所管、発信情報

- ・ 財務省の資源(備蓄塩、監視艇、予備費予算)による支援
- ・ 各税関等所管窓口の対応状況公表



- 各種規制の要件緩和

図表6「財務省による東日本大震災に対する規制緩和等一覧」

番号	所管府省庁	措置の具体的な内容	措置の根拠	措置等の日付
43	財務省	救援物資の輸入手続の簡素化等	被災者に無償で提供する救援物資の輸入に当たっては、その貨物に課される関税・消費税は免除し、その際の手続において、寄贈物品等免税明細書の提出を省略することができるものとする。また公的機関や民間支援団体等が輸入する救援物資については、簡易な様式で申告を行うことができることとする。	12平成23年3月11日 3平成23年3月12日
44	財務省	被災地域における国有地(行政財産)への使用手続の事後申請および簡素化	災害対策のために地方公共団体等が国有財産を使用する場合においては、被災者救援及び災害復旧の緊急性に鑑み、口頭により処理した上で、後日、使用許可申請書等の作成を行なうとしても差し支えないとしたもの。	事務連絡 平成23年3月12日
45	財務省	個人向け国債の中途換金を請求する場合の手続の特例	被災者に対する個人向け国債の中途換金の特例(禁止期間にかかわらずいつでも中途換金可能)について、従来必要とされていた罹災証明書等がなくても中途換金が可能となるようにした。(本措置は、個人向け国債の発行等に関する省令の改正(平成24年4月15日施行)により、個人向け国債の中途換金禁止期間が発行後1年間に統一されたことを期に、平成24年4月15日をもって終了。なお、本措置の対象であった、平成23年4月15日以前に発行された個人向け国債は、上記改正により中途換金禁止期間を経過していることとなるため、罹災証明書等がなくても中途換金が可能である。)	省令 平成23年3月15日
46	財務省	記名国債を滅失または紛失した場合の償還金の支払いの特例	戦没者等の遺族等に対して発行された記名国債について、震災により国債証券の現物を滅失または紛失した場合、既に償還日の到来した償還金については、支払未済であることが確認でき次第、速やかに支払うこととする。	事務連絡 1平成23年3月15日 2平成23年3月22日 3平成23年9月5日
47	財務省	被災者の本人確認方法の特例	被災者が本人確認書類を消失し、口座の開設等に際して通常の方法による本人確認が困難であるときは、暫定的な措置として、当分の間、当該被災者から申告を受ける方法により、本人確認を行うことができる。(本措置は、番号141と同じく、平成24年3月31日をもって終了。)	省令 平成23年3月25日(公布・施行)
48	財務省	被災した酒類販売場等に係る免許手続等の弾力的な取扱い	酒類販売場を移転するときは、税務署長から移転許可を受ける必要があるが、被災により酒類販売場を一時的に移転する場合、移転先に対して期限付免許を付与することとして取扱うなど、酒類業者の事務負担の軽減を図る。	通達 平成23年3月25日
49	財務省	亡失した貨物に係る手続の簡素化等	保税地域にある外国貨物が地震・津波等により亡失した場合には警察等の発行する証明書の提出がなくても災害による亡失として、保税地域における貨物の管理者に対する関税の納付義務を免除する。	事務連絡 平成23年4月7日
50	財務省	たばこ小売販売業の許可等の弾力的な取扱い	被災地域での営業所の仮移転の許可、避難施設における出張販売の許可(施設管理者の同意が条件)を弾力的に運用。	通達 平成23年4月25日
51	財務省	記名国債の割賦償還の特例	戦没者等の遺族等に対して発行された記名国債について、震災により被災した保有者を対象に、割賦償還の例外として買上償還(償還の前倒し)を実施。上記の措置について、買上償還の受付期限を平成25年3月29日まで延長。	通達 1平成23年5月12日 2平成24年3月29日
52	財務省	他所蔵置場所において貨物の取扱いを行う場合の手続の簡素化	放射性物質を除去する必要がある貨物等、震災の影響を受けた貨物について、他所蔵置許可申請時に貨物の取扱いを行うことが予定されている場合には、「他所蔵置許可申請書(C-3000)」に貨物の取扱いの内容及び日時等を追記することにより、「貨物取扱届(C-3100)」の提出を省略できることとする。また、他所蔵置許可後に貨物の取扱いを行うこととなった場合には、税関への口頭(電話)連絡により「貨物取扱届(C-3100)」の提出を省略できることとする。	事務連絡 平成23年5月17日
53	財務省	被災地域の貿易活性化等	・本船扱い及び中抜の弾力的な運用 通達に規定されている条件(品目等)に合致しない貨物についても、外国貿易船等に積み込んだ状態で輸出入申告をすることを認める。・総合保税地域の許可基準の弾力的な運用 外国貨物の蔵置、加工・製造、展示などの機能を総合的・一体的に活用できる総合保税地域の許可基準の弾力的な運用を図る。	事務連絡 平成23年5月30日

上記のいくつかは報道発表としては掲載されていないものもある。報道資料に掲載されていないものがどの様に関連機関・自治体・市民に情報発信されたかは検証する必要がある。また財務省の所管する各財務局や税関事務所等の情報発信も併せて検証する必要がある。

## F-2 記録の選定基準

- 震災に関連した支援、規制緩和、総括等を中心として記録した
- 報道資料として震災に直接関連していないが、地震保険に係るワーキングは記録した
- 中堅・大企業向け危機対応業務の実施状況も震災に関連していると判断し記載した

## F-3 記録の分析

- ①初動対応→②復興支援→③支援受入れ及び対応の総括、という流れがある。財務省は外務省等と比較して震災に関する対応よりも、持っている資源を投下して復興を支援するという役割が強い(平成22年度予備費を震災支援に活用(2011/3/15))。
- 上記のため比較的早い段階で対応等の総括を行っている。
- 各種の規制緩和が実際にどの程度の波及効果を持ったか検証する意義がある。

#### F-4 今後の災害対応への示唆

##### (4) 今後の災害対応への示唆、提言

財務省は被災に関する対応は外務省等と比較して少なく、速い段階で復興支援への制度改定(関税に関する申請などの期限延長(2011/3/11))や、対応の整理を行っている。財務省の報道資料における「○東日本大震災からの復興に係る税関の支援策のポイント 2011/5/30」は以下の3つのポイントが強調されている。

1. 被災地域の貿易活性化
2. 被災地域に所在する輸出入者等の事務負担を軽減
3. 被災地域における税関手続きの弾力的対応を継続

3 日前の 2011 年 5 月 27 日にはモルティブ共和国から支援物資としてツナ缶 5,280 缶、5 月 31 日にはチリ政府から毛布 2,000 枚が支給されており(外務省報道資料)、貿易活性化の文言に対しては齟齬を感じる。これらの齟齬は被災地域内での被災度合いにも関連していると思われる。一方東北財務局によって平成 23 年 6 月に発表された資料は、復興に関する金融面の具体的な取組を” 協議するための” 組織を立ち上げたばかりである。

#### 震災復興金融協議会

県の復興ビジョン及び復興計画を推進していくための金融面における具体的な取組を協議・検討するため、宮城県、岩手県及び福島県に設置。

設置日 : 4月21日(岩手県)、5月10日(宮城県)、5月30日(福島県)

参加機関: 県、管内銀行・信金・信組、政府系金融機関、  
住宅金融支援機構、日本銀行 等

東北財務局「東日本大震災による管内金融機関及び企業への影響について」平成 23 年 6 月

#### その他【国税庁】

- ・ 平成 24 年度路線価の公表において原子力発電所の警戒区域は相続税及び贈与税申告にあたり、価額を 0 として差し支えない旨公示(2012/7/12)※25 年度においても同様
- ・ 震災関連寄付の寄付金控除等の適用状況公表(2013/5/1)
- ・ 付の寄付金控除等の適用状況公表(2013/5/1)

#### G. 文部科学省

(石綿晃)

##### G-1 文科省の所管、発信情報

###### ① 文部科学省の所管

幼稚園から大学までの学校運営、学校教育に関すること  
生涯学習の振興、施設に関すること

###### ② 発信情報

発災が大学の入学者選抜時期であったため、受験者への配慮策や、試験の休止や時間の繰り下げなどをいち早く指示した。また、福島第一原発の事故による計画停電が実施されたため、弾力的な対応と児童生徒の安全確保についての配慮を通知した。被災施設の応急危険度判定への支援、学校給食実施への協力要請などにより、学校教育の継続への取り組みがされた。

新規学校卒業予定者等の企業の内定取り消しへの対応策など、当初は3月で年度末であるために必要な対処の指示が出た。

新年度の4月1日には、Webサイト「東北地方太平洋沖地震子どもの学び支援ポータルサイト」を開設して、タイムリーな情報提供の場を作った。

放射能測定の実施や測定機の確保配置等について対応している。

原子力損害賠償紛争審査会を運営し、被災者への補償の円滑化を図った。

## G-2 記録の選定基準

文部科学省のホームページには、報道発表と東日本大震災関連情報が時系列で掲載されている。基本的には、それらの発表情報を網羅的に收拾した。極めて行政組織隊の内部的なものと、単純な放射線量の測定値の定点観測値のみの発表等は除いてある。

### 制定された法律

文部科学省所管としてホームページに掲載されている成立した法律は、第183回国会に置いて「東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続きの利用に係る事項の中断の特例に関する法律」平成25年6月5日公布・施行だけである。

## G-3 記録の分析

発信情報と重なるが、当初は発生時期の関係で、大学入学試験関連及び学校教育継続の確保策などが多かった。併せて原子力損害賠償紛争審査会を速やかに立ち上げることと、放射線量の測定等に関する取組が行われた。時間の関係と共に、被災した学校施設や社会教育施設の復旧に関する財政措置（補助関係）についての対策が講じられてきた。

## G-4 今後の災害対応への示唆

東日本大震災は、明治時代に遡らないと記録がない、大規模な津波による被害の発生を伴っていた。その点が阪神淡路大震災や中越沖地震などとは大きく異なっている。また全世界的に見てもマグニチュード9.0という最大級の大規模地震であったことから、被害の範囲が、例えば千葉県における液状化による被害など、極めて広がっている。

このような類稀な大災害の中で、文部科学省は、若者の将来を左右する大学入試や就職内定取り消し防止など、当面の課題に迅速に対応したと評価される。その反面、最高に重篤な

レベル5とされた福島第一発電所の爆発事故に対しては、初動措置や情報公開が立ち遅れたと考えられる。こうしたことは、文部科学省に限らず我が国の防災計画が、地震災害特に揺れと火災発生等に重点が置かれていたことによるものと考えられる。

提言としては、津波被害に対して経験のあった地域においても、児童生徒を抱える学校の避難対処策に差が出て、多くの貴重な生命を失ってしまった。文部科学省の立場からは、これまでの経験にも続くだけでなく、科学的な分析、研究により最大限に被災状況を想定したうえで、最も危険度の少ない対応策を早急に確立することが望まれる。科学技術庁を所管する省として、重大な責任を自覚して最大限の減災策の研究成果を早急に示してほしい。

## H. 厚生労働省

(塩澤和輝)

### H-1 厚労省の所管、発信情報

- ・ 対策本部、相談窓口の設置等、政府及び総務省の体制整備に関すること
- ・ 社会保険、健康衛生に関する情報の発信
- ・ 雇用情勢、労働者の発信
- ・ 被災者に対する各種特別措置、法や省令等の公布等、各種通知、食品の出荷制限等に関すること

### H-2 記録の選定基準

- ・ 厚生労働省のホームページにおいて公表されている報道発表資料のうち、被災地及び被災者に直接的な関係がある事案及び震災後当面の間継続した事案を中心に選定した
- ・ 放射能の影響による、食品の出荷制限、制限解除、水道水の放射能モニタリングデータの公表が何度も更新されており、今回は掲載していない。

### H-3 記録の分析

- ・ 震災直後は医療、介護支援、公的保険の取り扱いに関する公表が多い。
- ・ 震災発生後8カ月前後から、放射性物質、セシウムの検査結果の公表、東京電力福島第一原子力発電所の作業従事者に関する公表が目立つ。特に食品の出荷制限、水道水の検査結果に関する公表が非常に多い。

### H-4 今後の災害対応への示唆

- ・ 放射性物質の検査結果が何度も公表されているが、公表された数値の見かたが受け手には理解しにくい。情報の受け手に理解しやすい情報展開が必要。
- ・ 今回は、放射性物質により国内の広範囲の食品に影響を及ぼした。特に食品の輸出に関しては、国内以上に海外への情報展開を行い、正しい情報を発信することで、風評被害を抑えるといった、対外政策を厚生労働省が中心となって展開するべきではない

だろうか。

## I. 農林水産省（水産庁、林野庁）

（水上弘二）

### I-1 農水省の所管、発信情報

- 対策本部、相談窓口の設置等、政府及び農林水産省の体制整備に関すること
- 漁業取締船による捜索活動支援、瓦礫の一時置場のための土地供与等、被災地への直接的なサポートに関すること
- 燃料や食料の供給、民間団体への協力要請等、食料等の確保に関すること
- 農林水産大臣等の現地視察、被災自治体との意見交換等、現地調査に関すること
- 被災者に対する各種特別措置、法や省令等の公布等、各種通知等の発出に関すること

### I-2 記録の選定基準

- 農林水産省（林野庁、水産庁含む）のホームページにおいて公表されている報道発表資料のうち、被災地及び被災者に直接的な関係がある事案及び被災後当面の間継続した事案を中心に選定した
- 食料支援や被害状況のとりまとめ等、被災後当面の間継続した（何度も更新されている）事案は、初回のみ記載した
- 個別の農畜産物の取扱い（放射能の影響等）に関する事案は記載しなかった

### I-3 記録の分析

- 被災直後は被害と対応状況の報告に関する発表が主であったが、そのような中、わずか5日後にいち早く「米の安定供給」に関する大臣メッセージが発せられた。被災地が東北であったこと及び我が国におけるコメの重要性が背景にあると思われる。
- 被災約1箇月頃を境に、発表内容（取組み）が直接的な支援から間接的な支援へと推移している。
- 他省庁との連携など組織横断的な取組みが少ないように感じた

### I-4 今後の災害対応への示唆

- 被災1週間後に相談窓口を開設したが、寄せられた相談内容及び対応に関する分析、考察はなされているか。また、次の災害を想定して誰がどのような備えをしておくべきかについても公表しておく必要があるのではないか
- 被災1週間後にはじめて「企業等からの食料等の無償提供」に関する報道発表がなされ、以後約1箇月にわたりほぼ毎日更新された。初日発表分では34社から自社製品の提供申し出があったとのことだが、仮設の避難所等への配給にあたり、経路や手段の整備が十分であったか。有事の際を想定して、より効率的に行き届くためにしてお



- くべき備えは何か。
- ・ さしあたり農畜産物の取扱いに関する事案が多かった一方、現実的に長期的な課題となっているのは田畑の塩害である。災害の種類、発生地域、特産品等、それぞれの組合せに応じて必要な支援策は異なってくることを改めて認識する必要がある
  - ・ 国、地方自治体、民間企業、生産者、有事の際にそれぞれの役割分担はいかにあるべきか。各省庁を横断的に司る危機管理体制の整備が望まれる

## J. 経済産業省

(福田太郎)

### J-1 経産省の所管、発信情報

- ・ <本省>政令、省令、特例措置、通達、通知、エネルギー施策・電力確保施策に関する情報、被災地域産品の応援のための取組み情報、など
- ・ <原子力・放射線関連（原子力安全・保安院ほか）>通知、調査等報告、委員会開催報告、調査結果等の公表、復旧対策関連情報
- ・ <中小企業庁>復旧・復興に向けた被災地中小企業支援情報、復興相談センターの設置関連、仮設工場・仮設店舗関連情報、など
- ・ <資源エネルギー庁>電力や各種エネルギー源に関する災害特別措置、節電促進関連の取組み情報、など

### J-2 記録の選定基準

- ・ 報道発表を基に、関連する法令、通知、活動状況・取り組み等
- ・ 東日本大震災を受けて見直された上位計画等

### J-3 記録の分析

年度ごとのトピック、傾向等をまとめると以下の通りである。

<2011 年度>

民主党 菅政権：海江田大臣（発災時）→ 野田政権：鉢呂、枝野大臣

- ・ 発災後対応、原発復旧対応
- ・ 福島第一原発の継続対策、中長期ロードマップの検討
- ・ 原子力・エネルギー政策の検討深度化
- ・ 復興関連データベース、広報体制の構築（ソーシャルビジネスケースブック、復旧復興支援データベース、原子力安全広聴広報アドバイザーリーボード など）
- ・ 被災地中小企業対策
- ・ 被災地各県への産業復興機構の設置

<2011 年度～12 年度（年末政権交代まで）>

民主党 野田政権：枝野大臣



- ・福島第一原発の継続対応
- ・原子力施設の事故・トラブルに対する INES 評価の最終評価
- ・福島廃炉に向けた一連の動き
- ・被災地の産業、中小企業対策の継続対応

<2012 年度（2013 年初）～13 年度>

自民党 安部政権：茂木大臣

- ・新たなエネルギー施策の展開（スマートコミュニティ関連施策・対外プロモーション、洋上風力発電の実証開始 など）
- ・電力供給安定化（電気事業法などの改正、分散型・グリーン売電市場の設置 など）
- ・その他施策（復興のための越境 EC 支援事業 など）

これによると、

- ・ 序盤 300days は、原子力発電所を中心とした「復旧」対応を矢継ぎ早に（あるいはデマンド追従で）展開
- ・ 中盤 300days は、序盤を継続対応しながらも、産業の「復興」に向けた検討の着手と推進
- ・ 終盤 300days は、中盤で仕込んだ各種の将来対応施策の現実化フェーズ（法施行、プロジェクト実証開始のフェーズ）

であることが分かる。

また、終盤 300days は、政権交代の影響もあろうかと思うが、経産省の震災対応スタンスが新たな段階にシフトした事が鮮明である。報道発表・ニュースリリース内容としても、民主党時代は原子力発電所を始めとする震災対応のトピックが大部分を占め、トピック数も多い。一方、自民党時代は震災外のトピックが一時に、大幅に増加している。

#### J-4 今後の災害対応への示唆

- ・ 経済、産業復興に関する内容の他に、阪神大震災と比較した今回の特殊要因として、原子力発電所がらみの動きが挙げられる。
- ・ 原子力発電所対応は、様々な識者、行政、政治家、国民等が考え、発言する機会を提供しており、エネルギー施策を根本から考える機会に繋がっていると同時に、国家的な危機管理対策・体制の構築に活かされていると考える。
- ・ 一方、省の震災対策におけるもう一つの柱「産業復興」に関しては、国土政策、広域にわたる被災地の復興計画や都市計画ともからむ大方針が必要になることも考えられ、報道発表されている政策や方針策定等の状況を見る限りは、国全体への実質浸透はこれからであると思われる。
- ・ また、経済産業分野で無視できないのは、2020 東京オリンピックである。オリンピックに向けた景気浮揚や新たな社会動向、これらが日本全体や東北に与える影響の検証が必要であり、それら影響を加味した復興計画やエネルギー計画の修正をなされる必

要がある。

## K. 国土交通省

(難波悠)

### K-1 国交省の所管、発信情報

- 本省は、通知、法令、調査状況、公募、統計
- 東北地方整備局は活動状況、復旧状況
- 海上保安庁は活動状況

### K-2 記録の選定基準

- 報道発表を基に、関連する法令、通知等
- 東北地整は報道発表を中心に、活動状況等
- 東日本大震災を受けての他の大規模災害（首都直下、東海・南海・東南海など）への備えに関する検討等
- 東日本大震災を受けて見直された上位計画等

### K-3 記録の分析

国土交通省の対策・対応は4つの柱からなっていると言える。

一つ目は、東北地方整備局を中心とした現場での被害状況把握、道路・港湾・河川・空港など被災インフラの啓開、応急復旧、本格的な復旧といった活動である。際立った活動は、内陸部の国道4号から沿岸部に向かう道路の啓開（くしの歯作戦）作業の迅速さだ。12日夕方までには11ルートを確保し、15日には15ルートを確保。16日からはこれらのルートで一般車両の通行が可能になった。海上輸送を確保する為の航路啓開では、海上保安庁と共に3月15日に釜石、宮古、塩釜の各港を震災1週間以内に一部復旧している。同様に、空からの輸送を確保する為の仙台空港の排水作業を20日に開始した。

また、被災自治体に近い国の出先機関として、被災自治体の支援にも迅速に対応した。他の整備局から集まった専門部隊（TEC-FORCE）を13日に被災各地に派遣。合わせて衛星無線や衛星通信車両を配備し、通信が断絶していた沿岸部自治体の通信機能を普及させた。加えて、救援物資等の要望を被災自治体が全国に発信できるようにするため、19日には同整備局のウェブサイト内に臨時掲示板を設置した。

その後、各種インフラの応急復旧、本格復旧の工事発注なども担っている。また、宮城県の要請を受けた海岸施設応急復旧工事（高潮対策）の施行代行等も行っている。

二つ目は、被災地の混乱状況等を鑑みた各種許認可・登録や申請などの期限延期だ。年度末を完了予定としていた工事（直轄工事）の中止命令や地方自治体発注工事出来高確認、支払いの取り扱いに関する通知も発出している。これらは、被害が甚大かつ広範に及んだことだけで

なく発災が年度末であったことも関係していると考えられる。これらについては、当初数ヶ月から半年程度の延長としたものもあったが、再延長措置が執られたものも多い。

特に、建設業の許可、経営事項審査の有効期間については 2012 年度末とされていたものが、2013 年度末または 2014 年度末まで特例延長措置を講ずることとした。このことから、被災 3 県の企業（建設業）の再興が遅れている様子が伺える。

三つ目は、各種法令等の立案、施行である。これには主に今回の東日本大震災に対応したものと、今後の災害に備えて行われるものとの二種類がある。

津波で浸水した地域などの良好な復興または安全の確保のため、従来は建築基準法の第 84 条で市街地への新築・改築を制限することができる。しかし、建築基準法第 84 条では建築制限の期限は災害発生から 1 ヶ月（最大 2 ヶ月）とされており、特定行政庁は 2 ヶ月以内にまちづくり方針を策定して、最大 2 年間の建築制限が可能となる久居市街地復興推進地域を都市計画決定する必要がある。宮城県は同法 84 条に基づき、被害が深刻な気仙沼市、名取市、東松島市、南三陸町、女川町、山元町の 6 市町（計 1310 ヘクタール）の市街地で、石巻市も独自に 549 ヘクタールで 4 月以降建築制限を実施していたが、これらの沿岸地域では 5 月 11 日までに都市計画決定を行うことは不可能であった。このため、4 月 29 日に東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律を施行し、災害発生後 6 ヶ月（最大 8 ヶ月）まで建築制限を行えることとした。

将来への備えの一環として代表的なものには、建築物の耐震改修の促進に関する法律（耐震改修促進法）の改正が挙げられる。本法は 1995 年の阪神淡路大震災で被災者の死亡原因の大半が圧死等建物の倒壊に起因したことによって定められた。今回の改正では、早期の耐震改修を促すため、特定建築物等の耐震診断が義務化された。この他にも、地震動でエスカレーターが脱落した事案などを踏まえて、脱落を防止する条件等の見直しなども行われた。

四つ目は、復興支援と今後の防災対策の構築。

東日本大震災は、首都直下地震や東海・南海・東南海地震等への備えとして、都市づくり、物流の確保など、国交省が所管する分野で対策の強化の必要性を浮き彫りにした。例えば、「総合物流施策大綱」には、東日本大震災によって得られた教訓を踏まえて、支援物資オペレーションに物流事業者のノウハウや施設を活用するための連携体制の整備を進めるとした。また、発災当日に首都圏では交通機関の麻痺による帰宅困難者が大量発生したことから、「大規模地震発生時における首都圏鉄道の運転再開のあり方に関する協議会」を設置し、乗客の誘導の迅速化、鉄道事業者の従業員参集のための通信手段確保、乗客への情報提供等の課題について報告書を取りまとめた。

#### K-4 今後の災害対応への示唆

国土交通省の震災対応に関する 1000 日記録を振り返ると、出先機関として地域建設業の機

動力を活かして被災自治体に密着した支援を行った東北地方整備局や海上保安庁、各種許認可や法令に対する対処を実施した本省の役割分担が明確になされている様子が明らかである。こういった各種対応や手続きについては、今後大規模災害が発生した際の対応手順としても有効に機能するものも多いと考えられる。本記録とは別に実施した東北地方整備局へのインタビューでは、道路啓開作業等にあたって警察や自衛隊との連携が必要との指摘もなされており、今後は他省庁、機関も含めてこれらの手続きの進め方を再整理することが求められるだろう。

国交省と関連機関（整備局、海上保安庁、観光庁、気象庁、国土地理院等）は各機関がそれぞれに活動や所管する事項についての発表を行っているため、情報量が膨大であり、一覧することが困難である。また、インフラの復興状況や工事の進捗状況はインフラの種別毎（例 道路、河川、港湾 等）や事業毎（例 「復興道路」、「事業促進 PPP」等）に公表されているため、全体としてのインフラの復興、整備状況等が把握しづらい状態にある。これらの情報については、一定期間ごとに網羅性のある情報としてわかりやすく公表するのが望ましいと考えられる。なお、これらの情報を含む各省庁や自治体所管の公共インフラの復興、まちづくり等の進捗状況は、一覧性はあまりないものの復興庁のウェブサイト内の「住宅・公共インフラの復旧・復興情報」に比較的わかりやすくまとめられている。

## L. 環境省

（椿辰一郎）

### L-1 環境省の所管、発信情報

- ・環境省、地方公共団体、廃棄物処理に関する民間団体などが情報発信源
- ・瓦礫の発生量や処理方法に関する情報提供
- ・廃棄物処理に関する特措法の制定（政府）
- ・地震の発生による環境の変化(大気、水質)に関する情報提供
- ・近隣自治体への廃棄物処理依頼に関する情報など
- ・犬や猫などペットのケアに関する情報の提供

### L-2 記録の選定基準

- ・事実のみを忠実に取り上げた
- ・放射線量に関するマスコミの情報には主観的なものが多かった。
- ・錯誤、過大情報については全て載せなかった。

### L-3 記録の分析

環境省はかなりのスピードで、法律の規制解除をしたと感じた。廃棄物は県境を越えて、処理することが難しく、関係自治体相互の了解が必要であり、複数の県域をまたぐことは原則できなくなっている。この規制をいち早く解除し、日本全域で、瓦礫処理をすることができるようにした。

関係自治体も覚書などの簡易な契約行為により、瓦礫を受け入れることができるようになっていっているところに特徴がある。阪神大震災も含め、過去の震災で発生した瓦礫の処理はこういった法規制に阻まれたように感じる(私見)。

一方で、水質や大気、放射線量などの情報提供も積極的に行っているが、測定器をどこに設置すれば、適正な情報提供ができたのかについて、課題が残る。多くの国民が体感しているとおり、個人が放射線測定器などを自ら購入、測定し、SNS などを通じて、拡散したことから、公式でない数値が蔓延した。これらの数値は根拠や信頼性に乏しいものの、客観的にはわかりやすいため、不安をあおる結果となった。政府としてはこうした先例に学び、環境測定のやり方を検討するべきと考える。また、ネット社会の拡散スピードを配慮すべきと考える。

#### L-4 今後の災害対応への示唆

瓦礫処理については、地方自治体に多くの権限がある。災害時には非常事態宣言のような手法で、この権限を国に集約して、対応すべきであると感じた。瓦礫の広域処理に関しては、国家の財政を憂慮する理由、放射性廃棄物の付着の理由などから、多くの自治体が受け入れに反対し、瓦礫処理の遅れと政治の混乱を引き起こした。柔軟な対応が望まれる。

また、津波による海水成分の変化について、記述があった(1000days には記載していない)。具体的にはホタテ貝と貝毒についての記述であったが、水産物に影響を与えるこれらの成分変化について、統計しておく必要があると考える。

### M. 防衛省

(難波悠)

#### M-1 防衛省の所管、発信情報

- ・ 自衛隊の活動状況
- ・ 各種命令等

#### M-2 記録の選定基準

- ・ 派遣規模等のみ
- ・ 活動の範囲、活動状況等は膨大なため、本記録には基本的に含めていないが、一部の特徴的なものは記載した(例 原発関連、福島県内の行政施設の除染など)

#### M-3 記録の分析

阪神・淡路大震災の際には、(やや主観的な報告も含めて)自衛隊への災害派遣要請の遅れや(当時は)都道府県知事しか派遣要請の権限を持たないという制度の不備から、発災後の出動が遅れたことが批判された。その点、東日本大震災では、発災直後に防衛省災害対策本部の設置、東北方面総監部から宮城県庁への連絡員の派遣、ヘリ映伝の離陸といった初動対応がなされた。複数の県知事からの災害派遣要請も早く、これを受けて 18 時には大規模震災災害派遣命令が出され、19 時には原子力災害派遣命令が出された。発災当日だけでも約 8400 人、航



空機 190 機、艦艇 25 隻が派遣（準備含む）された。翌日には、総理の指示（5 万人体制の派遣）を受けて派遣規模は約 2 万人、13 日には 5 万人が派遣される（総理は 10 万人体制を指示している）。

本震災では、上記の人員態勢を構築するため、防衛省・自衛隊として初めて即応予備自衛官、予備自衛官に対する災害招集命令を発出し、雇用主へのお願いが 16 日に出された。（即応予備自衛官、予備自衛官の活動期間は 3 月 23 日から 6 月 22 日）

発災当日は、航空機による状況把握、被災者の救護、人員や物資の輸送が中心となった。その後、国交省東北地方整備局による道路啓開等にも支援を実施し、重機等を使用した人命救助、がれき処理、行方不明者の集中捜索などを行った。

発災から時間が経ち、人命救助や行方不明者の捜索等が落ち着いてくると、炊き出しや入浴支援、楽隊による避難所の慰問が実施されるようになった。

大規模災害派遣は 8 月末を持って終結し、その後は原子力災害派遣として、福島県内の警戒区域、避難指示区域などの除染支援を中心として活動した。原子力災害派遣も 12 月 26 日を持って終了した。

基本的に自衛隊は都道府県知事の要請や首相の命令があって初めて行動を起こす期間であり、関連法令等や通知等の発出は他省庁のように行われていない。

#### M-4 今後の災害対応への示唆

防衛省の発表は定型に沿って行われていることから、記録としては前後の比較がしやすく、将来、震災対応の記録を検証使用とする場合などでも客観的なデータとして記録をたどることが容易である。一方、箇条書き形式の記録のみであることから、自衛隊等の活動実態等が見えづらい。東日本大震災においては、自衛隊の機動力等が高く評価されたが、本記録においては、活動の多様性がやや垣間見られるのみでその実態が数字以上にはあまり表現されていないことがやや残念である。同様のことは、防衛省・自衛隊の活動をまとめた「東日本大震災への対応」ページにも言える。これを東北地方整備局のウェブサイト内に設置された「震災伝承館」と比べると、伝承館はさまざまな切り口から情報提供を行っているのに対してかなり淡泊である。

これらの公表された活動記録のみを基に第三者の視点から活動の実態や課題、教訓などを導き出すことは難しい。このため、2012 年 11 月に「東日本大震災への対応に関する教訓事項（最終とりまとめ）」が公表されたことは、今後の大規模災害対応に対する組織としての対応力向上、経験・ノウハウの蓄積、継承の為にも高く評価したい。

### N. 被災自治体（岩手県・宮城県・福島県）

（東洋大学根本ゼミ）

#### N-1 各県及び県内市町村の所管、発信情報

- ・被害および復旧状況（人、建築物、交通、インフラ等）
- ・復旧・復興支援に関する情報（避難所、救援・義捐物資、ボランティア等）



- ・復興計画、復興事業に関する情報
- ・国への要望に関する情報

以上に関して各市町村は自地域分を発信、県は県所掌事項および各市町村から情報の取りまとめを実施した。

## N-2 記録の選定基準

- ・県及び市町村のウェブサイトから記録を収集した。
- ・その結果、市町村サイトからの情報収集は困難と判断し、県公表情報の中から選定した。

## N-3 記録の分析

(1) 岩手県被害状況 (2013. 12.31)

	死者数(人)			行方不明者数(人)		負傷者数(人)	家屋倒壊数(棟)
	直接死	関連死	計		うち、死亡届の受理件数(件)		
陸前高田市	1,556	43	1,599	215	209	不明	3,341
大船渡市	340	75	415	79	75	不明	3,934
釜石市	888	100	988	152	151	不明	3,655
大槌町	803	50	853	432	428	不明	3,717
山田町	604	76	680	148	146	不明	3,167
宮古市	420	51	471	94	94	33	4,098
岩泉町	7	3	10	0	0	0	200
田野畑村	14	3	17	15	15	8	270
普代村	0	0	0	1	1	4	0
野田村	38	1	39	0	0	19	479
久慈市	2	1	3	2	2	10	278
洋野町	0	0	0	0	0	0	26
沿岸小計	4,672	403	5,075	1,138	1,121	74	23,165
内陸小計	0	31	31	4	4	135	1,858
計	4,672	434	5,106	1,142	1,125	209	25,023

※死者数のうち、直接死は岩手県警調べ、関連死は岩手県復興局調べ  
※家屋倒壊数は、全壊及び半壊数を計上

(2) 宮城県被害状況 (2013. 12.31)

(平成25年12月31日現在)

市町村	人口 (国勢調査) (H22.10)	死者				負傷者				住家被害			
		直接死	間接死	合計	行方不明者	重傷	軽傷	その他	全壊 (床上浸水含む)	半壊 (床上浸水含む)	一部破損	床下浸水	非住家被害
仙台市	1,045,986	655	253	908	30	276	1,999	0	30,034	109,609	116,046	調査中	調査中
石巻市	160,826	3,269	249	3,518	441	不明	不明	不明	19,974	13,098	19,948	3,667	調査中
塩竈市	56,490	26	18	44	0	2	8	0	655	3,198	6,798	266	2,345
気仙沼市	73,489	1,090	107	1,197	235	不明	不明	不明	8,482	2,571	4,741	不明	9,604
白石市	37,422	0	1	1	0	0	18	0	40	566	2,171	0	不明
名取市	73,134	911	41	952	41	14	194	0	2,801	1,129	10,061	1,179	2,805
角田市	31,336	0	0	0	0	0	4	0	13	158	1,030	0	15
多賀城市	63,060	188	30	218	0	不明	不明	不明	1,746	3,730	6,108	1,075	不明
岩沼市	44,187	180	6	186	1	7	286	0	736	1,606	3,086	114	3,126
登米市	83,969	0	8	8	4	12	40	0	201	1,798	3,362	3	823
栗原市	74,932	0	1	1	0	6	544	0	58	372	4,552	3	48
亶松島市	42,903	1,062	66	1,128	25	62	59	0	5,511	5,560	2,427	1,079	936
大崎市	135,147	2	5	7	0	79	147	0	596	2,434	9,138	0	328
蔵王町	12,882	0	0	0	0	0	0	0	16	156	1,142	0	175
七ヶ宿町	1,694	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0
大河原町	23,530	0	2	2	0	0	0	1	10	148	1,333	0	117
村田町	11,995	0	0	0	0	0	1	0	9	116	652	0	13
柴田町	39,341	2	3	5	0	3	1	0	13	189	1,699	0	不明
川崎町	9,978	0	0	0	0	0	0	3	0	14	459	0	0
丸森町	15,501	0	0	0	0	0	1	0	1	38	513	0	22
亶理町	34,845	263	18	281	6	2	43	0	2,389	1,150	2,048	274	3,020
山元町	16,704	680	18	698	18	9	81	不明	2,217	1,065	1,138	31	339
松島町	15,085	2	5	7	0	3	34	0	221	1,785	1,561	91	125
七ヶ浜町	20,416	75	3	78	2	不明	不明	不明	674	649	2,601	0	625
利府町	33,994	1	0	1	0	4	0	0	56	901	3,557	14	166
大和町	24,894	0	1	1	1	0	7	0	42	268	2,788	0	不明
大畑町	8,927	1	1	2	0	0	4	1	50	274	781	0	5
富谷町	47,042	0	1	1	0	2	30	0	16	537	5,305	0	0
大衡村	5,334	0	0	0	0	0	4	0	0	19	764	0	0
色麻町	7,431	0	0	0	0	0	9	0	0	15	215	0	18
加美町	25,527	0	0	0	0	0	33	0	8	35	749	0	22
涌谷町	17,494	1	0	1	2	3	20	24	144	734	1,095	0	543
美里町	25,190	0	1	1	0	19	48	0	129	627	3,130	0	1,705
女川町	10,051	585	22	607	262	不明	不明	不明	2,924	347	663	不明	1,590
南三陸町	17,429	599	20	619	219	不明	不明	不明	3,143	178	1,204	不明	234
計	2,348,165	9,592	879	10,471	1,287	504	3,615	29	82,909	155,084	222,875	7,796	28,749

※1 上記には、平成23年4月7日・7月25日・7月31日・8月10日・10月10日・平成24年8月30日・12月7日の余震の被害を含んでいます。

※2 ライフラインは、平成23年12月11日をもってすべて復旧しました。(津波で流出した地域を除く)

※3 避難所は、平成23年12月30日をもって県内避難所はすべて閉鎖されました。

※4 死者について

・直接死とは、津波や家屋倒壊などが原因で死亡したと被災市町村で確認された方の合計となっています。

・間接死とは、直接死以外で、この震災が原因で死亡したと災害甲種金支給審査会等で認定された方の合計となっています。

※5 住家被害については、半壊以上の被害として整理しています。(H25年2月から)

(3) 福島県被害状況 (2013. 12.31)

報数	市町村名	人的被害					重傷者	軽傷者	備考
		死者				行方不明者※2			
		直接死	関連死	死亡届等※1	死者数計				
1066	福島市	6	9		15		2	17	平成23年4月7日、4月11日、7月25日、8月12日の余震による被害を含む
93	二本松市							3	平成23年4月7日の余震による
647	伊達市		1		1			3	平成23年4月7日の余震による被害を含む
	本宮市								
34	桑折町							1	
653	国見町	1			1			20	
1096	川俣町		18		18				
648	大玉村		1		1				
1082	郡山市	5	6	2	13		2	2	平成23年4月11日、7月31日、8月12日の余震による被害を含む
135	須賀川市	9	1		10	1		1	平成23年4月7日、4月11日の余震による被害を含む
105	田村市		1		1		1	4	
534	鏡石町		2		2			2	
25	天栄村						2	1	
450	石川町		1		1			4	平成23年4月11日の余震による被害を含む
32	玉川村							3	
	平田村								
14	浅川町							3	
	古殿町								
430	三春町		1		1			2	
	小野町								
61	白河市	12			12			2	
83	西郷村	3			3			4	
	泉崎村								
	中島村								
45	矢吹町						1	6	
	棚倉町								
	矢祭町								
	塙町								
	鮫川村								
590	会津若松市	1	3		4			6	
	喜多方市								
	北塩原村								
	西会津町								
103	磐梯町							1	平成23年4月12日の余震による被害を含む
7	猪苗代町							1	
10	会津坂下町							1	
	湯川村								
	柳津町								
	三島町								
	金山町								
	昭和村								
10	会津美里町							1	
	下郷町								
	檜枝岐村								
	只見町								
37	南会津町						1		
1065	相馬市	439	25	19	483		4	7	平成23年4月7日の余震による被害を含む
1085	南相馬市	525	439	111	1,075		2	57	
1099	広野町	2	38		40	1			
1096	楢葉町	11	95	2	108		2	3	
1106	富岡町	18	215	5	238	1			
1095	川内村		68		68			1	
1096	大熊町	11	99		110	1			
1001	双葉町	17	99	3	119	1		1	
1098	浪江町	149	315	33	497				
1059	葛尾村		24	1	25				
1068	新地町	100	8	10	118			3	
895	飯館村	1	42		43			1	
965	いわき市	293	116	37	446		3	1	平成23年4月11日の余震による被害を含む
合計		1,603	1,627	223	3,453	5	20	162	
※1 明確に死亡が確認できる遺体が見つからないが、死亡届等が出されている者									
※2 明確に死亡が確認できる遺体が見つからず、死亡届等も出ていない者									

#### N-4 今後の災害対応への示唆

今回、市町村ウェブサイトからの情報収集により示唆を得ることは不可能と判断した。理由は、市町村サイトに掲載された情報には網羅性がなく、かつ、自治体によってもばらつきが大きいため、こうした限られた記録をもとに自治体一般を代表する情報として示唆を得ようとすることは不適當と判断したためである。

淡々とした記録から示唆を得るという本プロジェクトの目的を達することができなかったのは残念であるが、逆に言えば以下の示唆を得ることができたと言えよう。

第1に、市町村に平時に求められている地域内の情報の整理や公開には、被災時にはまったく手が回らなくなるということである。このことは、市町村の役割がまず被害を把握し一刻も早く救助し復旧することにある以上当然のことであり、市町村を責めるべきでないことは言うまでもない。記録は別の方法で行われるべきである。

第2に、その欠点を補うために都道府県の果たすべき役割は大きいということである。市町村から国や他地域からの物資、人員、政策面での支援要請は、県を介して行われる。また、その回答も県を介して市町村へもたらされる。被災発生時の緊急避難的な意思疎通を除き、国と市町村の間には県が入ることが制度上求められている。その善しあしは別にして、現実的に、都道府県に多くの情報が入ることは間違いない。今回も、市町村に関する事柄で県のサイトにも掲載されているものは多く、それを収集することにより、ばらつきのない情報を得ることはできた。あらためて県の重要性は認識できたと言えよう。ただし、県ごとに情報整理の基準は異なっているため、全体の情報を整理するうえでは限界がある。また、市町村情報は、県のフィルターをかけたうえでの情報であり、ウェブサイトに残っていない市町村発の情報を得ることはできない。

第3に、そうした情報にアクセスするには、被災当初時点から市町村サイトをモニタリングする必要があるということである。実際に現地入りすることはもちろん、新聞、テレビ等でも多くの情報を得ることはできる。そうした情報をもとに、市町村サイトをチェックしていれば、後日情報が整理された場合も記録することは可能である。今回の作業で市町村サイトのモニタリングを開始したのは復興段階に入ってからであり、その時点では、被災当初の生の情報に触れることはできなくなっていた。学術的研究を行う立場としては反省すべき点の一つである。

## 0. 河北新報（世相／民間活動）

（宮本恭嗣）

### 0-1 発信情報

- ・河北新報 震災アーカイブにおいて、「震災」をキーワードに検索
- ・河北新報 震災アーカイブとは？

河北新報社が、被災地にある新聞社として「1000年に一度」とも言われる大震災を後世に伝える国の「東日本大震災アーカイブ」プロジェクトに参加し、東北大学災害科学研究所の

支援協力のもにち立ち上げたサイト。

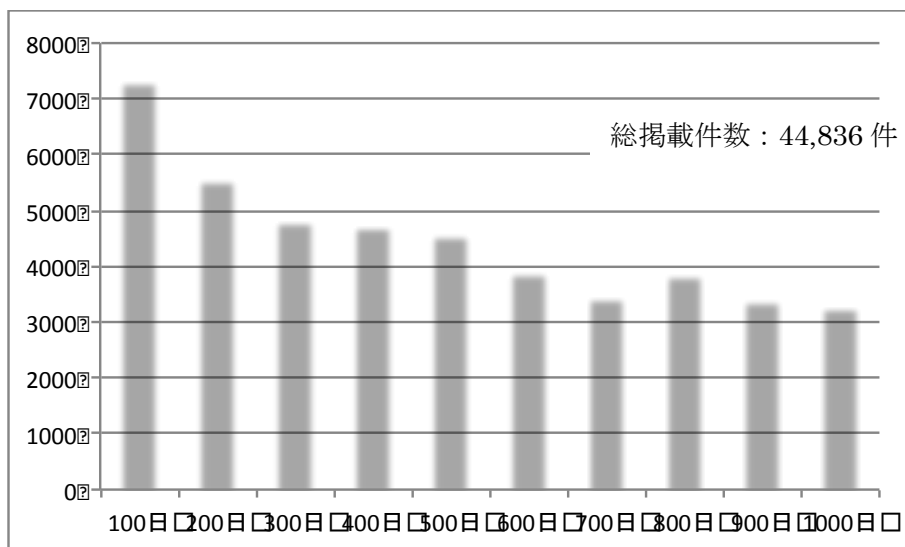
## 0-2 記録の選定基準

2011年3月11日から2013年12月4日の1000日間に対して、「震災」をキーワードに記事検索した結果44,836件の記事の見出しを全て確認しながら、被災地の市民生活や経済の状況がダイレクトに反映される以下の指標を時系列で追った。

- ① 省庁では拾いきれない市民生活・経済に直結する統計情報  
国土交通省：新設住宅着工戸数  
厚生労働省：求人倍率  
その他：観光客数、百貨店売上高、倒産件数
- ② インフラの復旧  
市民生活に直結する公共交通機関（鉄道・空港）及び港湾の復旧状況
- ③ 大規模工場の復旧、大企業の進出、その他気になったトピックス等

## 0-3 記録の分析

### ① 震災関連記事掲載推移



震災後2年目を含む701日～800日で若干掲載件数が増加したが、それ以外は減少傾向にある。最初の100日間と最後の100日間では、掲載件数が半減しており、被災地の新聞社でも取り上げる頻度が確実に減っていることがわかる。

### ② 倒産件数

被災地を含む東北では、震災以降、2009年11月に成立した金融モラトリアム法や復興需要の影響で倒産件数が、ほとんど前年同月比を下回る月が続いた。2012年度は過去2番目の少なさを記録している。金融モラトリアム法が2013年3月末に期限切れとなった影響からか2013年に入ってから、それまでと比べるとやや倒産件数が増加傾向になった。

これは、被災者支援という意味では効果があったと認められるかもしれないが、本来であれば倒産してもおかしくない企業が温存されてしまったり、金融機関が新規融資に躊躇したり、不良債権を増やしかねないとも考えられる。

復興需要にも同じことが言える。特に建設業にとっては、業界再編や業態見直しの機会を失ったとも言える。

③ 新設住宅着工戸数

被災地では津波の被害で住宅を失った被災者が数多くおり、早期の住宅再建が望まれている。東北 6 県の新設住宅着工戸数を見ると、2011 年 6 月までは、震災の影響もあって前年同月比を大幅に下回っていたが、同年 7 月から徐々に回復基調に入り、2012 年に入ってから本格的な回復基調に入る。同年 4 月にはリーマンショック前水準にまで回復し、2012 年全体でも 6 年ぶりに前年を上回るという全国的に見ても旺盛な需要があった。2013 年に入ってから、消費増税前の駆け込み需要も重なって、前年同月比を上回る実績を続けている。

着工数だけを見ると、それなりに住宅再建が進んでいるとも取れるが、被災地にはまだまだ仮設住宅での暮らしを強いられている被災者も多く、災害公営住宅の早期の整備が望まれる。一方、今後は被災前の住宅ローンと合わせた二重ローン問題が懸念される。

④ 求人倍率

震災直後は、激減した被災地の求人も 3 ヶ月後の 2011 年 5 月頃から復旧需要の高まりとともに徐々に回復し、2012 年に入ると急速に回復し、同年 4 月には宮城県が 4 年 11 ヶ月ぶりの 1 倍超に続き、岩手県・福島県と合わせた被災 3 県で 1 倍超の求人倍率を維持するようになり、全国トップクラスの求人倍率の高さを維持するようになる。同年 12 月には宮城県が全国 1 位、福島県が 2 位という水準にまで高まり、現在まで被災 3 県とも高い水準を維持している。これは復旧・復興需要やそれに伴う製造業の回復が要因と考えられるが、高い求人倍率ほどには被災地の経済が好調とは感じない。建設業や製造業など一部の業界に需要が偏っていると思われ、雇用のミスマッチ等が起きていることが想定される。復旧・復興需要がある間に将来の被災地の経済を支える持続的な産業を育成していくことが求められる。

⑤ 百貨店売上高

震災直後の 3 月は、過去最大の下落幅を記録したが、同年 5 月から改善し始め、6 月には 1995 年 5 月以来の高水準の増加率を示すなど急速に回復していった結果、2011 年の売上高は復興特需が寄与して前年比 0.6%減と微減で収まった。

2012 年に入ってから順調に回復基調が続くが、夏の猛暑の影響で 8 月に 13 ヶ月ぶりに前年比割れになるものの震災前の水準は上回るなど生活再建需要を中心に高額商品の売れ行きも良い状態が続き、2012 年の売上高は前年比 5.8%増と 16 年ぶりに前年を上回った。

2013 年も市況全体が好調なこともあり、比較的順調に推移している。



今後も被災地沿岸部の住宅再建が進んでいくので、堅調に推移していくことが考えられる一方で、住民の流出による人口減少・過疎化の一層の進展も危惧されるため、復興特需が終わった後の反動が懸念される。

#### 0-4 今後の災害対応への示唆

##### ① 水上交通の復活

被災直後の被災地・被災者を支援するためには、交通機関の早期復旧が欠かせない。今回の被災地では、被災 6 日後に一部利用再開した仙台港・仙台空港が最も早く、その後も他の交通機関に比べて比較的早い復旧・利用再開がなされていたと感じた。民間の活動としても、被災地外の漁船が救援物資を運んでいたという事実もある。

津波で甚大な被害を受けた沿岸部ではあるが、船は着岸さえできれば、積み荷の荷降ろし等が可能である上に、空港は市街地へのアクセスに難があること、頻繁にかつ臨機応変に離着陸ができないことなど課題があるため、水上交通に災害時の物流・交通手段としての可能性を感じた。

水辺の多い東京においても、かつてのように水上交通を復活させることは防災対策としても有効ではないだろうか。

##### ② 公共交通機関の復興計画

被災地の復旧・復興には、救援物資の搬送・被災者やボランティアの移動手段等として、公共交通機関の早期復旧が欠かせない。

今回の被災地では、津波という災害リスクと過疎化やモータリゼーションの進展という社会経済的リスクを持つ沿岸部の鉄道復旧がままならない地域が多く見られる。鉄道を復興のシンボルとしたい自治体や市民の思いと経営的側面が足かせとなって鉄道会社は難しい判断を迫られている。

代替交通手段として BRT 導入が早くから検討されたものの、それを導入した結果、鉄道が廃止されるのではという懸念を抱く自治体がなかなか同意しないという被災地が相次いだ。それが結果的に被災地の復旧や車を持たない被災者の生活に悪影響を及ぼしたのではないだろうか。

これを教訓に全国の自治体と公共交通機関の事業者は、震災時の公共交通機関の復興計画を路線の存廃も含めて予め検討しておき、迅速な復旧を果たせるよう準備しておく必要があるのではないだろうか。

#### P. 朝日新聞（世相／民間活動）

（増井玲子）

##### P-1 発信情報

朝日新聞の掲載情報。全国紙の新聞メディアとして、大災害の被害状況、政府の対応はもちろん、被災地・被災者の実態や課題など、生活者目線で人々が求めている情報を広く発信した。

## P-2 記録の選定基準

リアルタイムでの朝日新聞紙掲載記事に加え、朝日新聞縮刷版を 3.11 以降の 33 冊すべてを再確認し、記録した。記事の扱いの大小よりも、1000days の趣旨に沿うもの、①省庁や自治体発表には扱われない、民間団体の活動や学術・研究機関の発表情報、②今後の災害対応に参考となる事実やニーズの変化を表しているもの（一部省庁発表と重複あり）、③世相の象徴として、広く人々に認知された出来事を取り上げた。確定的な事実となっていないもの、数値的な根拠が伴わないものでも、当時の世相を表現しているものは採用した。また、それらは状況が伝わりやすいよう、極力新聞の見出しを忠実に記述し、掲載日と実施日が異なる場合は、括弧書きで実施した日付を加えた。そのため、記録方式は省庁や自治体のものと異なっている。

その他、あえて事実と異なる報道も一部取り上げた。具体的には、地震発生直後で情報が錯綜していた期間、被災者数など誤った情報が流れたが、当時の人々または政府が状況をどのように理解していたのか確認できること、また、それらがその後の対応にどう影響を与えているのか確認する観点から、あえて取り上げた。それらの見出しには、「～か」等不確定要素であることを示していることが多い。

## R-3 記録の分析

新聞報道からピックアップした 1000 日間の記録を振り返り、以下のことが確認された。

### ①東日本大震災被害の甚大さ

多くの被害・犠牲者を出し、経済活動にも大きな打撃を与え、我が国にとっていかに衝撃的な出来事であったかが伝わる。広範囲で大規模な津波災害、地震災害、そして原子力災害という未体験の複合災害において、当初、被害確認に手間取り支援のミスマッチが発生するなど、大きく混乱した状況がうかがえる。また、長期の避難生活による被災者、特に高齢者や子どもの心身への影響が懸念され、また、支援した側の警察官や消防員などにも大きな負荷がかかった事実も見えた。1000 日が経過しても、復興計画が容易に進まず、被災者の生活再建、被災地の復興への道のりにはまだ多くの時間を要するものと思われる。

しかし一方で、国内外からの様々な支援があったことも確認された。また、厳しい状況の中にも被災地で懸命に前向きな努力をしている人々の姿、仮設商店街のオープン、被災地ツアーや新しい商品づくり等の活動が報じられた。

### ②民間・市民の活躍

市民、民間による多種多様な支援が確認された。お金、労力、技術、商品提供の他、ネット上での情報編集・発信等の情報支援活動なども生まれ、ニーズの変化とともに内容も変容していった。

復興支援の義援金については、従来の募金方式だけではなく、様々な手法、金融商品が発案された。また、被災地には多くの人手が必要であったことから、企業や大学は社員・学生のボランティア活動を支持する制度を創設して人を送り出し、学術機関は多様な視点から調査研究

活動を行った。その他、得意な技術やノウハウを活かして被災者を支援する個人の活躍や、芸能人やスポーツ選手等著名人による慰安等も話題となった。

さらに、民間企業は機動力を発揮し、発災直後には支援物資を提供し、その後は災害対応、復興のための技術や商品をすばやく開発していった様子も確認された。初めて経験する原子力災害では、目に見えない放射線量の測定や除染が大きな課題となったが、目覚ましいスピードで対応技術、商品が誕生したことが確認できる。これらは、民の自発的な発意による開発行動と考えられる。

一方、行政もスピードでは勝負できないものの、記録を追っていくと、ニーズや課題に対して対応努力している様子がうかがえた。

### ③原子力災害の特殊性・深刻さと影響

時系列でみると、発災当初は福島第1原発内の状況が把握できず、様々な憶測が飛び交った。次第に放射性物質の飛散状況が判明していったが、正確な情報がわからず漠然とした不安感が社会を包みこんだ。さらに、土壌や農作物の汚染が問題となったが、安全基準がなかなか定まらず、食への不安が一気に広がった。同時に市民の自主防衛的な測定活動が広がり、その通報により、高線量の地点が関東各地で発見され、目に見えない放射能に対しさらに不安を煽ることとなった。いわゆる汚染がれきの処理、除染事業は不正が発覚するなど難航した。現在も、廃炉が決まったものの、福島第1原発の汚染水問題等は解決されておらず、状況が安定したとは言いがたい。

しかし、発災後282日目となる平成23年12月17日に当時の野田政権が原発事故の「収束宣言」を行った。そのわずか1週間前には、福島で一部のコメの出荷停止が決まり、宣言直後には新築マンションに使用された汚染コンクリート問題が発覚。また、放射線量が高い地点がその後も次々と見つかるなど、多くの人が宣言内容に疑問を抱いた。福島原発1号の格納容器内に初めてカメラが入ったのは発災後580日目であった。

913日目には、安倍首相がIOC東京オリンピック誘致のプレゼンで安全宣言を世界に向けて発信したが、その後も汚染水の深刻トラブルが報じられている。

東電への賠償請求は数多く発生し、事故処理にかかる莫大なコストなど経営難から電気料金の引き上げの実施を伴いつつ、実質国有化となった。関連して巨額の資金が、国と東電の間を直接的、あるいは間接的に行き来している。その観点からみると、964日目の時点で、東電の決算(9月期)が1000億円黒字と報じられていることに大きな違和感を感じた。

### ④新エネルギーへのシフト

原発事故をきっかけに「脱原発」を掲げた活動が広がったことや、全国の原発が一時全停止したことを受け、原発存続の有無や新しい電源確保のあり方が広く問われるようになった。そのような流れを受けて、新エネルギーによる電源確立を官民上げて取り組む動きが加速した。太陽光発電や地熱発電などの技術が急速に発展し、メガ級の施設も増えていった。また、自治

体にも東電以外から電力を調達する動きもでてきている。

#### ⑤次なる災害への対策

M9.0 レベルの南海トラフ地震の可能性や首都直下型地震の 4 年以内の発生率が報じられると、次なる災害への対応に関心がシフトしていく様子が見られた。主導体制のあり方や備えが検討された。東日本大震災で多くの「帰宅難民」を出した東京都では、全国で初めて「帰宅困難者対策条例」を制定し（754 日目）、企業に対し災害用備蓄を努力規定として定めた。また、様々な官官、官民災害協定が広がっている。

#### ⑥その他印象的なトピックス

発災後 9 日目に、津波被害を受け倒壊した民家から 80 歳の祖母と孫が救出された。絶望感が支配していた時期に一時の安堵を感じたニュースであり、同時に、災害時の救命 72 時間タイムリミットの常識を再考させるものであった。

また、307 日目には、沿岸部の被害が大きかった南三陸町において、高台移転候補地の取得が町議会の合意等で難航していたことを受け、一個人がその土地を私費で購入し、町に寄付したことが報じられた。行政の手続き、合意形成に係る時間を一気に短縮した、斬新な支援方法に驚かされた。

新聞メディアは政府間、官民と横断的な情報を取り上げて比較した記事も多く、そのことにより、何が起きているのか、また被害や復旧復興への対応状況を浮き彫りにするし、課題もタイムリーに指摘している。一方で、民間企業として自社の情報の選定方法があり、時には不確定情報を発信することにより、人々の不安を煽ぐ危険性もある。記録をたどると時代の空気感のようなものが思い出されるようであった。

### P-4 今後の災害対応への示唆

#### ①防災・避難の責任論

「想定外」と言われた大災害であったが、さまざまな場面で、防災対策、避難行動に対する責任の所在を問う訴訟が起きている。84 人もの児童・教師の犠牲を出し、学校における避難計画、避難指示の問題が問われた石巻市大川小学校、地震後の施設の判断・行動を問われた、石巻市の日和幼稚園送迎バス、山元町の自動車教習所送迎バス。また、南三陸町等庁舎や避難指定場所での被災に対する行政の責任も問われている。さらに、民間では、就労先のコンビニや銀行等の職場での被災による訴訟もある。原子力災害に関しては、東電のみならず国の責任も問われている。

多くの犠牲を出してしまった原因の究明が求められ、同時に、これらの裁判の行方と責任論は今後の防災計画に大きな影響を与えるものと考えられる。

#### ②官民総出の防災計画、災害対策づくり

前述のように、民間・市民の自主活動や民間のリソースを活用した官の補完活動は、大いなる力となった。今後の防災計画においては、いかに官民が連携し、機能的かつ効率的な役割分担、体制づくりをつくれるかが問われるだろう。

## Q. 阪神淡路大震災との比較

(東洋大学経済学部根本ゼミ 3 年生)

### 1 記録の出典

阪神淡路大震災に関する被災、復旧、復興に関する情報を、時系列的に整理している下記の刊行物を参考にした。

- ・日本開発銀行設備投資研究所編『阪神淡路大震災の記録』
- ・(財) 阪神・淡路大震災記念協会編『阪神・淡路大震災復興誌』(全 10 巻) (1・2 巻は(財) 21 世紀ひょうご創造協会編)

### 2 記録の選定基準

- ・日本開発銀行設備投資研究所編『阪神淡路大震災の記録』の時系列記録に関しては原則としてそのまま転載した。
- ・『阪神・淡路大震災復興誌』に関しては、上記出版物がカバーしていない時期を中心に重要と考えられる情報を掲載した。

### 3 記録内容

阪神淡路大震災と東日本大震災の比較

項目	阪神淡路大震災	東日本大震災
発生日時	1 月 17 日 (火) 5 : 46	3 月 11 日 (金) 14 : 46
マグニチュード	7. 3	9. 0
地震型	直下型	海溝型
被災地	都市部中心	農林水産地域中心
震度 6 弱以上県数	1 (兵庫)	8
津波	数十 c m の報告あるも被害なし	各地で大津波を観測 (最大波 相馬 9. 3m 以上、宮古 8. 5m 以上、大船渡 8. 0m 以上)
被害の特徴	建築物の倒壊。 長田区を中心に大規模火災が発生。	大津波により、沿岸部で甚大な被害が発生、多数の地区が壊滅。 東京電力福島原発事故により、福島県内の複数の市町村で住民が避難、また、食品等に風評被害が発生
死者・行方不明者	死者 6, 434 名	死者 15, 884 名



	行方不明者 3 名 負傷者 43,792 名	行方不明者 2,640 名 負傷者 6,150 名
死因	圧死 90%	水死 90.64% 圧死 4.23% 焼死 0.92%
住家被害（全壊）	104,906	102,923
災害救助法の適用	2 府県 25 市町	10 都県 241 市区町村
産業への影響	都市型工業（例：ケミカルチェーン）、商業	水産業、工場（全国的なサプライチェーンに影響）
財政的状況	国・地方負債計の名目 GDP 比率 100%強	国・地方負債計の名目 GDP 比率 200%強
政治的状況	総理：村山富市（日本社会党） 与党：自民、社会、さきがけ	総理：菅直人（民主党） 与党：民主党、国民新党

（平成 23 年版防災白書の表の枠組みをもとに 100days の情報を加筆）

#### 4 示唆

阪神淡路大震災と東日本大震災はともに巨大な災害であるが、以下の相違点もある。

- （１） 阪神淡路のマグニチュード 7.3 に対して、東日本はマグニチュード 9.0 であり地震の規模が違う。
- （２） 阪神淡路が人口密度の高い都市部を直撃した直下型地震であったことに対して、東日本は海底を震源とする海溝型地震で農林水産業の盛んな地方部に影響を与えた。
- （３） 阪神淡路は地震単独の災害であったのに対して、東日本大震災は津波と原発事故を含む複合型災害であった。
- （４） 阪神淡路の被害は主に兵庫県に集中していたが、東日本の被害は広範囲にわたっている。
- （５） 阪神淡路の際の財政状況（国・地方負債計の名目 GDP 比率 100%強）は先進国平均をやや下回るものだったが、東日本の際は 200%強と先進国平均より大幅に劣悪な水準にある。
- （６） 政治的状況は、ともに、その時点で与党経験の少ない政治家を首班とする連立政権であった。

阪神淡路大震災では死者数の 9 割を占めた圧死が、東日本大震災では 4%に減少している。阪神淡路で多くの教訓を得た地震対策が、建築物の耐震性の向上を中心に入念になされ、この点に関しての成果はおおむね上がっていると言えよう。

死因の比較	東日本大震災	阪神淡路大震災
溺死	90.6%	
焼死	0.9%	12.8%
圧死・損傷死・その他	4.2%	83.3%
不詳	4.2%	3.9%

東日本大震災は警察庁「東日本大震災による死者の死因等について」2012年3月11日現在

阪神淡路大震災は兵庫県監察医「神戸市内における検死統計」1995年

一方、津波による被害が大きかったこと、原発事故が収束に向かわないことの事実からは、過去の津波からの歴史的な教訓はあったものの、それが社会全体のシステムとして生かされとは言いがたいこと、原発事故はまったくの想定外であり、事前に想定していた危機管理対策は機能しなかったと言わざるを得ない。

また、財政的状況、政治的状況の特徴も忘れてはならない。阪神淡路後の財政状況は先進国をやや下回る程度であったが、東日本後の財政状況ははるかに悪化している。このことは復興や国土全体の防災機能を高めるために使える財源の制約が強まっていることを意味している。

政治的状況としては、両震災時ともその時点で与党経験の少ない政治家を首班とする連立政権であったという共通点がある。もちろん、政党によって災害に強い弱い差があるわけではないが、その時点での行政経験の多寡が、緊急時のとっさの行動に影響を与えた可能性は否定できない。

結論としては、阪神淡路の教訓を直接的に生かした部分はあったものの、予想を上回る、もしくは予想外の災害が発生した際にどのように対処するかの危機管理能力自体が高まっていたわけではないと言えよう。

### 3. まとめ

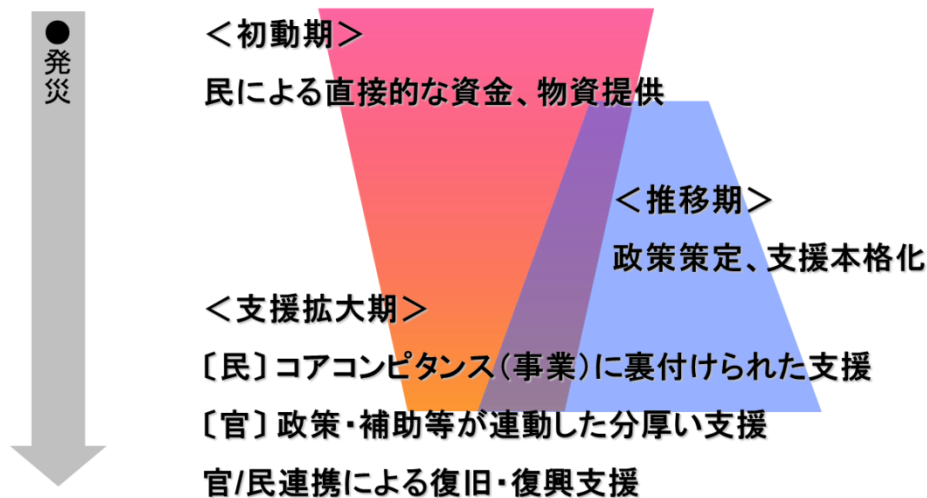
#### 3-1 記録表の活用提案

本プロジェクトは、「記録」を行うことに主眼を置き、これを公表することとしている。記録表の分析や、記録表を活用した示唆や提言等の検討は、幅広い視点や知見をもって、別途行われることを期待している。

記録表の活用の方法はさまざまに考えられるが、記録を行った我々の視点からは、例えば次のような分析が、今後可能なのではないかと考える。

##### ① 官/民/市民による連携・補完システムの検討 (ex.復興資金、財源等)

- ・発災初動期は寄付をはじめとする、民による被災地への直接的な資金や物資の提供が見られた。
- ・一定期間後は、被災地側の受け入れ態勢が整うとともに、支援の裾野の拡大、支援の本格化が始まる。これは必要な政策等が策定され、より効果的な支援の後押しや、柔軟な対応を誘導することにつながる。
- ・更に時が推移し、被災地等が本格的な復興フェーズに入ると、支援内容も次第に変化していく。例えば民は、自らの事業内容（コアコンピタンス）に即した経済支援等を行うようになる。官は既往施策や省庁横断施策などが複合的に策定し、より分厚い支援等が可能になる。

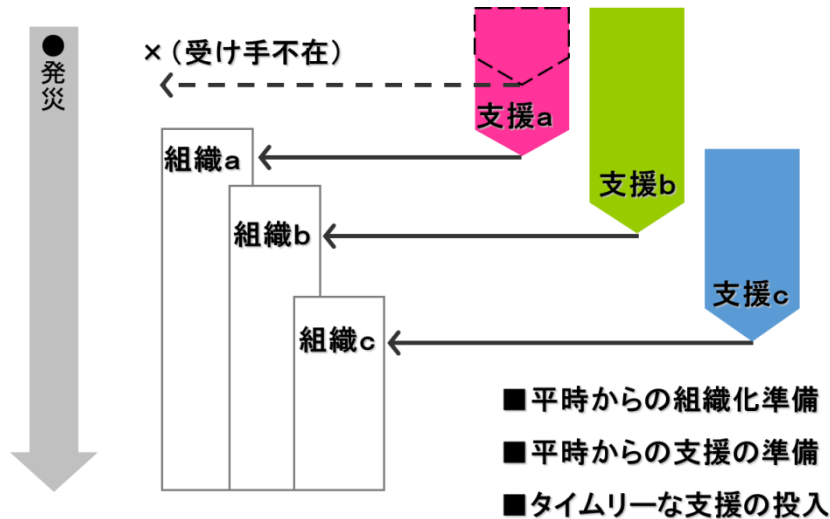


このように、発災後の支援体制や支援内容における官民連携のフレームワークのあり方等を検証することができると思われる。

##### ② 支援の最適投入時期、最適投入内容の検討

- ・今回震災においては、支援物資やボランティア等の支援人員に対する被災地側での受け入れ体制不足により、「受け入れたくても受け入れられない状態」が発生したり、情報不足により「必要な支援の提供場所が異なる」あるいは「支援のアンバランスが顕在化する

る」等の課題が、多く報道されたことは記憶に新しい。



- ・ 善意の支援は、発災直後から、様々な主体、様々なかたちで行われる。これら支援の受け手側は、発災直後は被災地間での横断的連携を行うことが難しいばかりか、当該自治体の被災全容を把握することもままならない状況が想定される。支援の場所・内容を適時・正確に把握するためには、包括的なマネジメントが必要と考える。
- ・ このように、省庁横断・連携した動きを災害前からシステムティックに確保しておくことは、非常に重要であると考えられる。
- ・ 記録表をとおして、発災後のいつ、どこで、どのようなニーズが発生しているかを予測・把握し、これとさまざまな支援とのマッチング・支援投下できる仕組み等について、検討深度化の可能性がある。

### 3-2 記録作業から得られた示唆

記録作業を通し得られた知見等を以下に整理する。

#### ① リアルタイムな記録作業の重要性

- ・ 国の重要な会議では議事録すらとっていないことが問題となった。記録の意義・重要性を再確認・認識する必要がある。
- ・ 過去の経験から教訓を活かし、より良いシステムを構築するには、客観的事実に基づいた記録分析が重要となる。
- ・ 記録する項目やフォーマットを事前に広く共有しておくこと、事後、統合、整理、比較、分析等がしやすい。
- ・ 本プロジェクトで、同一スタイルで各関係機関の情報を整理したことは、一定の成果があると考えている。並列に並べてみる事で、対応や時期の違いなど比較分析しやすい。
- ・ 記録作業では、まず日々記録を残していくことを優先し、評価・整理は後に行うことと

する。先がわからない状況では、何が重要なのか、後に影響を与えるものなのかどうか、リアルタイムで判断することは難しい。

- ・データベースの整備は検討すべきだが、大災害ではアナログな作業しかできない場合もあることを念頭に入れておいた方がよい。例えば、岩手県遠野市では、震災発生後停電が続く状況下で、模造紙に手書きで時間軸の行動記録を細かく記していった。それを後にデータ化し、その情報を元に後に対応を検証することが可能となり、遠野市の後方支援の重要性の評価につながったとされる。

このように、プロジェクトを通して、「リアルタイム」な記録の意義・重要性が再確認された。リアルタイムな記録（リアルタイムな情報）は、その時点時点の空気感や気分も反映されていると考えられ、無意識の選別を受けない「生」な情報として貴重であると考えられる。

また、複数のリソースや情報を「並列に」記録することで、それぞれの主体間の適時連携や、進捗比較・キャッチアップ等の対応が図りやすくなると考えられる。



<施策等への展開>

- 大規模災害の発生直後より「活動記録を残すこと」を防災計画に明文化する
- 蓄積された情報の統合・整理・比較・分析がしやすいように、記録する項目やフォーマットを事前共有する

## ② 情報の一元化体制（管理、編集、更新）の構築

- ・情報を一元化する機関が必要である。横断的、複合的な視点で、国民が必要とする情報の編集と発信が求められる。
- ・e-gov が東日本大震災関連情報のポータルを開設したが、関係機関のリンク集としての機能に留まった。各省庁の管轄が一般にはわかりづらいため、作業にあたっては応急的に役立ったが、リンク先の各省庁や自治体の発信情報が政府独特の表現で、一般には理解しづらい情報が多かった。
- ・受け手の情報収集能力が千差万別であることを前提とすると、周知すべき情報の取捨選択、各種媒体の相互補完（web・紙・その他）の視点が必要と考えられる。
- ・情報更新や更新、改廃も省庁等によってさまざまであり、ルール化の検討が求められる。
- ・また、省庁や自治体のHPのコンテンツや公表基準、デザインがまちまちであり、情報を確認しづらい。読み手のことを考えれば、統一フォーマットあるいは、キーワードで整理した方が望ましい。
- ・新聞発表で重要事項を発見し、対象市町村のHPを確認しても、情報が掲載されていないことが散見された。
- ・政府は正式な決定事項でない限り発表しない。そのため、何が起きているのか、何が検

討されているのかは伝わりにくいという側面もある。

- ・横断的な視点で、説明的な情報が付加しているメディア情報が一般にはわかりやすく、入手しやすいが、一方でメディアがどう報道するかで、人々の状況認識は大きく影響される危険性もある。災害時一部でデマ情報の流布も発生したように、信頼できる公的な情報源による発信が必要と考えられる。
- ・アーカイブも複数存在し、省庁の HP と同じく、バラバラで見つけづらく、活かされていない。一元化されないのは、補助等で様々な省庁が関係していることにも課題があると考えられる。

このように、e-gov ポータルは、関係機関リンク集の色が濃く、データベースとしての使い勝手が必ずしも高いとは言い難い。

受け手の情報処理能力は千差万別であるため、周知すべき情報の取捨選択、各種媒体の相互補完（WEB、紙、ほか）の視点が必要である。これらは戦略的に行われるべきであり、情報の受け手、情報の利用者目線での管理が必要であり、一元的にマネジメントできる主体の確立が望まれる。



＜施策等への展開＞

○情報を一元化※する機関の設立

※縦断・横断・複眼的視点で、国民が必要とする情報の管理・発信を行う

○各省庁任意での情報更新・改廃等をコントロールするアプローチが必要。情報更新や改廃にあたってのルール化を行う

### ③ 記録保存の徹底、データベース化

- ・今回我々が記録している途中でも、政府の過去の発信記録がたどれないケースがあった。また、現在はポータルサイトも閉鎖されている（復興庁等へのリンクが貼ってあるのみ）。今回の災害を検証し、今後の防災、災害対応を考えるにあたっては、政府情報を確認できる手段は残しておくべきではないかと考える。
- ・阪神淡路大震災の記録は一元管理されている。書籍では今回活用した「阪神・淡路大震災復興誌」に1年分の記録を1冊にまとめたものが10年分編纂され、「人と防災未来センター」の設置とともに開設された資料室（専門司書配置）に関連資料が管理保管されている。また、その他の記録物も保管され、センターでは震災の資料展示、防災研究・教育を実施し、国際防災会議開催なども担っている。
- ・東日本大震災に関わる各種データ、記録も、とりまとめた上での保管、整理がされることが望ましい。ただし広域災害だったが故に、情報の整理方法、設置場所の選定等についての合意形成が難しいことが懸念される。



このように、阪神淡路の記録は、「人と防災未来センター」等を中心に、一元管理・保管されているが、東日本大震災では、現在のところこれに相当する統括的な情報管理や情報発信の体制・対応が図られていない。省庁の過去の発信記録等についても、追跡できないケースがすでに生じている。今後の震災対応方策の検討・立案・横断的共有等にあたって、データベース構築の取り組みは必要であると考えられる。



＜施策等への展開＞

- 政府の情報を遡って確認できる手段・組織等を検討し、その存在を対外的に分かりやすく周知
- 東日本大震災に関わる各種データ、履歴を含む過去の記録等をまとめて保管する場やシステムの検討。あわせて、情報発信の方法等についての整理

#### ④ 後方支援、広域連携

- ・今回公式的な記録のソースとして活用したのは、省庁や基礎自治体の報道発表資料等である。
- ・ただし、今回震災における復旧・復興対策は、これら省庁や自治体等の単位をこえた取り組みも多く実施されている。
- ・これら省庁や自治体等の境界を超える広域連携あるいは後方支援などの取り組みは、公的な記録として表面化しにくく、その実態や効果の把握と、将来への引き継ぎに課題があると考えられる。

このように、本プロジェクトは政府・省庁や自治体公式発表資料の記録とならざるを得ない側面もあり、省庁や自治体に属さない取組み、組織を横断する取組み等は記録に反映されない（反映しにくい）傾向がある。



＜施策等への展開＞

- 後方支援や広域連携の取組みの記録方法の検討
- 自衛隊、消防、警察等の活動の記録方法の検討

#### ⑤ 1000days では足りない

- ・阪神大震災と比較し、今回震災は被害が甚大でかつ広域に及ぶため、発災後 1000days では、まだまだ復旧・復興のスタートラインという事業も多く存在する。
- ・今回の震災被害の規模、被災範囲を考慮すると、発災後の包括的な動きをとらえる時間単位として、1000days では短い可能性もある。
- ・「e-gov」や「東日本大震災アーカイブ」など、公的ないくつかの情報発信リソースが存在するが、これらのより効果的な活用が望まれる。

このように、発災後の行動に示唆を与える、1000days など一定期間でのアーカイブは必要と考えられるが、これらの継続的なウォッチや対応、運営面の強化もまた、重要と考えられる。



＜施策等への展開＞

○1000days プロジェクトと「東日本大震災アーカイブ」プロジェクト等との連携による継続的な情報共有・発信

○公開データベースとしながらも、必要に応じた内容更新等の可能性検討

本プロジェクトでの記録作業を通し、得られた知見等は以上のとおりである。

ここで挙げた示唆、将来の施策等への展開に関する、背景の深度化・裏付けの整理、具体的なアクション、関係機関等への投げかけなどは、今後の動きを期待したい。

### 3-3 後記

このプロジェクトは、大震災発生後の混乱が強く残る 2011 年 3 月下旬に、根本センター長の呼びかけに応じて 2 名でスタートさせた。当初は、阪神淡路大震災の記録と対比し工程管理することで、対応の抜け落ちを発見することに主眼をおき、情報掲載欄を一例作成して記録をはじめた。ところが、東日本大震災の災害規模、被災状況が甚大であり、同時に原子力災害も発生して圧倒的な情報量があることから、記録欄を「東日本大震災」と「原発関連」の 2 つに振り分け、ネット上でリアルタイムの公開を始めた。それでも情報量は増え続け、公式決定事項以外にも書き留めておくべき重要事項があると考え、後に整理することを前提に、①政策（主に国）②自治体③産業／金融 ④社会インフラ⑤生活インフラ⑥原発関連、に細分化して、バックデータを日々作成していった。また、確定していない事項、例えば閣議決定されても正式に成立していない法案等、経過を追うべき情報も備忘録の意味も含めて記録していった。

半年経過しても、状況は安定せず、原発災害等先行きが不透明な中で次々と新たな課題が発生し続けていたことから、メンバーを増員し、公式情報の対象を広げつつ、情報の漏れが生じないよう情報源である各省庁・自治体別に担当を決めて記録をとることとした。さらに、横断的な視点や民間活動の拾い上げを目的にメディアの記録欄も増設し、最後は 12 名のメンバーと学部ゼミ生の現体制で記録・整理を行い、1000 日目を迎えた。

#### 【4】あとがき

PPP 研究センター長として最後にまとめを申し上げたい。

まず、1000days プロジェクトをなぜ立ち上げたか。それは阪神淡路大震災後の自分自身の経験にさかのぼる。自分は、1997 年の阪神淡路大震災の発生直後、当時勤務していた日本政策投資銀行（当時日本開発銀行）設備投資研究所に設置された震災復興チームの一員として、被災地の担当支店である大阪支店の支援にあたっていた。当時、自分が書いた内部メモにはこう記されている。

「（東京サイドは）被災地や被災取引先が何を必要としているかの情報を把握し、それに対して必要な支援をすることが使命。だが、いたるところに情報が氾濫しているように見えて、本当に聞きたいことはどこにもない。多くは断片的な情報で、それに基づいて短絡的な判断がなされると、あとあと被災地が混乱する。まずは情報を整理し、欠けている視点を確認し補っていく。情報整理という地道な作業の結果何らか見えてくるものがあるはず。」

ちょうどその頃、建築基準法の建築規制が話題になっていた。一日も早い営業の再開を願う住民と、長期的なまちづくりを期待する行政の意見が対立していた。メディアでは片方だけに与した偏った論調もあったが、支店を通じて自治体に多面的な情報を提供し、多少なりとも建設的な議論をしてもらえる機会を作ることができた。その後、広範な分野で地道な作業を続けることで、あとから参考になるような記録集を残すことができた。1 年後、自分自身が復興プロジェクトの支援担当課長として現地に赴任した際も、記録集は非常に役立った。

東日本大震災発生後すぐに頭に浮かんだのは、こうした情報整理の重要性だ。テレビ、ラジオ、新聞はもちろん、インターネットを用いた様々なメディアは阪神淡路大震災後とは比べものにならないほど成長し、多くの情報があふれていた。だが、氾濫する多くの情報は、実はメディアが飛びつきやすい情報が繰り返し流されているだけで、見落とされている論点も多々あるはずだと考えた。

1000days プロジェクトは、見落としがないよう活動を淡々と記録するプロジェクトだ。目の前の命を救う活動が続いている段階で、1000 日先にまとまるプロジェクトを立ち上げるのはのんきに見えたかもしれないが、記録は必ず役に立つことを願ってはじめた。特に、「淡々と」という部分が重要だ。情報は人間が操作する以上、加工の段階で忒意が入る。1000days プロジェクトはできるだけ忒意性を排除すべきと考えた。

震災発生翌月に訪れた岩手県山田町では、対策本部に支援のため派遣された静岡県職員が 2 名がかりで、刻々の動きをすべてパソコンで記録する担当を請け負っていた。町の職員が復旧復興に忙殺されてそれどころではない状態では、記録こそが最大の支援だったのである。同じく岩手県遠野市では、何時何分に何をしたかを手書きした模造紙が対策本部のそこかしこに貼り出されていた。遠野市は、地震の被災対応に加えて、各地の自衛隊や消防、医療機関などと連携して沿岸市町の後方支援活動を行っていた。両自治体とも、混乱を避けるための淡々とした記録の重要性を強く認識していたと言えよう。

さて、1000days プロジェクトは予定通り終了した。完成した記録自体はもちろん、記録を作る過程でも多くの示唆を得ることができた。その内容や課題は本文に示した通りであり、良いものができたという満足感の反面、もっとできたのではないかという反省もある。反省の最大の点は、1000 日の間に、本来は残しておくべき一次情報が散逸してしまったことだ。記録は日々の作業のたまものだが、実際に日々作業することは難しい。作業の間に情報が散逸し、評価者によって変質していくものだ。次の震災に備えるためには、「国民が分担して淡々と記録する」という社会的な仕組みが必要かもしれない。

最後になるが、本プロジェクトの遂行にあたっては各機関の協力も貴重なものであった。ご協力いただいた各機関の方々に、この場を借りてお礼申し上げたい。

東洋大学 PPP 研究センター長 根本祐二

●1000days プロジェクトメンバー●

内閣府（金融庁、消費者庁）：宇都山智幸、復興庁（東日本大震災復興対策本部）：吉田哲、総務省（消防庁）：亀井誠一、法務省：水上弘二、外務省（国税庁）財務省：鶴園卓也、文部科学省：石綿晃、厚生労働省：塩澤和輝、農林水産省（水産庁、林野庁）、経済産業省：福田太郎、国土交通省：難波悠、環境省：椿辰一郎、防衛省：難波悠、自治体（岩手県・宮城県・福島県）・阪神淡路大震災：東洋大学経済学部根本ゼミ、河北新報：宮本恭嗣、朝日新聞：増井玲子、協力：奥田早希子